



# **LOCALIZZAZIONE DEL SEMESTRE EUROPEO PROGETTO CONGIUNTO CCRE-FSESP 2018-2020 RELAZIONE FINALE**

di Inga Pavlovaite e Dott.ssa Tina Weber



Local & Regional  
Europe



## INDICE

Finalità della relazione finale .....	3
1. Cos'è il semestre europeo?.....	4
2. Il ruolo delle parti sociali e delle amministrazioni locali e regionali nel semestre europeo.....	8
3. Valutazione della situazione attuale: il coinvolgimento delle autorità locali e regionali e delle parti sociali nel semestre europeo a livello nazionale .....	14
4. Conclusioni .....	20

## Abbreviazioni

AGS	Analisi annuale della crescita
CCRE	Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa
CdR	Comitato delle regioni
CSR	Raccomandazioni specifiche per paese
EPL	Legislazione sulla tutela del lavoro
FSESP	Federazione Sindacale Europea dei Servizi Pubblici (EPSU)
ESO	Responsabile del semestre europeo
JER	Rapporto congiunto sull'occupazione
LRG	Amministrazioni locali e regionali
PSM	Procedura per gli squilibri macroeconomici
MOU	Memorandum d'intesa
MPA	Modernizzazione della pubblica amministrazione
PNR	Programmi nazionali di riforma

# Finalità della relazione finale

L'obiettivo della relazione finale del progetto congiunto CCRE - FSESP "Localizzazione del Semestre europeo" è triplice:

- Presentare una panoramica dello sviluppo, dei contenuti e del processo del semestre europeo;
- Analizzare i dati disponibili sul coinvolgimento delle amministrazioni locali e regionali (LRG) e delle parti sociali del settore delle amministrazioni locali e regionali nel semestre europeo;
- E mettere in evidenza le questioni chiave che emergono per il progetto congiunto delle parti sociali del settore.

Questa relazione presenta lo stato dell'arte sull'argomento, tenendo conto della letteratura esistente e dei rapporti prodotti da studiosi e da istituzioni ed enti europei. La relazione riflette anche le discussioni tenute nell'ambito del progetto, tra cui tre seminari regionali a Copenhagen, Madrid e Vilnius nel 2018 e nel 2019. Un elemento importante di questa relazione è stabilire in che misura le parti sociali del settore delle LRG hanno la capacità e sono in grado e già partecipano al processo del semestre europeo a livello nazionale, nonché l'impatto che i loro contributi stanno avendo.

La relazione è strutturata come segue:

- La Sezione 1 descrive in modo succinto le caratteristiche principali del semestre europeo;
- La Sezione 2 esamina il ruolo delle parti sociali e delle amministrazioni locali e regionali nel semestre europeo;
- La Sezione 3 presenta una panoramica del coinvolgimento delle parti interessate e delle parti sociali delle LRG nel processo del semestre europeo;
- La Sezione 4 presenta le conclusioni e le indicazioni derivanti dallo svolgimento del progetto.
- La relazione è corredata da tre allegati che riassumono i risultati dei tre seminari regionali del progetto congiunto.

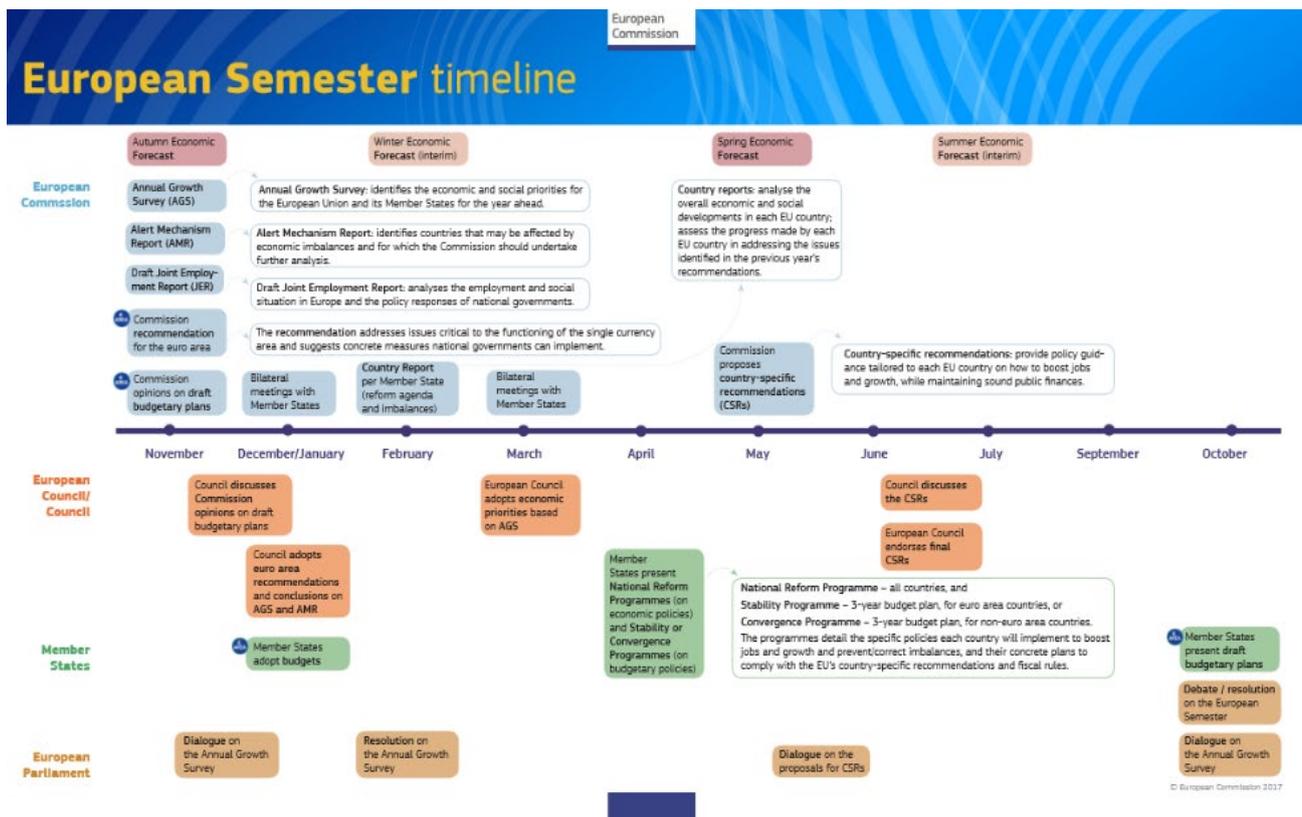
# 1. Cos'è il semestre europeo?

Il processo del semestre europeo è stato introdotto nel 2010 nel contesto della crisi economica del 2008 con l'obiettivo di garantire che le politiche economiche, finanziarie, occupazionali e sociali nazionali siano coordinate in modo efficiente e sistematico per contribuire al raggiungimento degli obiettivi della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, degli obiettivi del Patto di stabilità e crescita (PSC) e delle priorità delle riforme nazionali.

Il semestre è un ciclo annuale di interazioni politiche complesse che coinvolge le istituzioni europee, i governi nazionali, le parti sociali e gli altri soggetti interessati a livello europeo e nazionale. Il processo del semestre europeo mira a incentivare gli Stati membri ad allineare le proprie politiche di bilancio, economiche, sociali e occupazionali con gli obiettivi e le regole concordate a livello UE, nell'ambito degli obiettivi della Strategia Europa 2020 e del PSC.

Tutti gli Stati membri dell'UE partecipano al ciclo di coordinamento delle politiche del semestre europeo<sup>1</sup>. Tuttavia, i membri dell'area dell'euro, che applicano la Procedura per gli squilibri macroeconomici (PSM), possono anche essere soggetti alle sanzioni previste dal braccio correttivo del PSM e del PSC. In linea di principio, non ci sono sanzioni per la mancata attuazione delle riforme strutturali che non rientrano esplicitamente nelle procedure del PSM e del PSC nel processo del semestre europeo. Il semestre europeo si basa su un processo di coordinamento annuale con scadenze fisse (vedi Figura 1).

Figura 1: Il calendario annuale del processo del semestre europeo



Fonte: Commissione europea.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Gli Stati membri che hanno firmato un Memorandum d'intesa nel quadro del PSC non presentano PNR separati né ricevono CSR specifici, il loro processo di coordinamento delle politiche è orientato all'attuazione degli accordi del MoU.

<sup>2</sup> [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_en)

Le tappe fondamentali del ciclo annuale del semestre europeo sono le seguenti:

Nella **fase di preparazione**, il Consiglio europeo stabilisce le priorità annuali di politica economica sulla base di una proposta della Commissione europea nella forma dell'Analisi annuale della crescita. In genere questo costituisce la base per ricavare le raccomandazioni specifiche per paese (CSR) sulla politica di bilancio (per sviluppare i programmi nazionali di stabilità e di convergenza) e sulla politica economica, occupazionale e sociale (per sviluppare i Programmi nazionali di riforma). Si tratta di un documento annuale, preparato dalla Commissione europea e pubblicato a novembre, che lancia il semestre europeo annuale, definendo le priorità economiche generali dell'UE per l'anno a venire e per Europa 2020, e invitando gli Stati membri a tenerne conto nell'elaborazione dei loro Programmi nazionali di riforma (PNR). L'ultima AGS nel 2018<sup>3</sup> comprendeva le seguenti priorità tematiche (vedi Figura 2):

- Incrementare gli investimenti per sostenere la ripresa e favorire la crescita a lungo termine
- Riforme strutturali per una crescita inclusiva, una convergenza verso l'alto e competitività;
- Politiche fiscali responsabili a sostegno della sostenibilità e della convergenza.



Le priorità dell'Analisi annuale della crescita sono discusse dal Consiglio dei ministri e dai vari sottocomitati prima del Consiglio europeo di marzo, che stabilisce le priorità per le decisioni economiche e di bilancio nazionali.

La bozza del **Rapporto congiunto sull'occupazione**, allegata all'AGS, valuta la situazione sociale e occupazionale nell'UE.<sup>4</sup> Il JER ha una base giuridica nell'articolo 148 del TFUE e presenta una panoramica annuale dei principali sviluppi occupazionali e sociali nell'UE nel suo complesso, nonché delle azioni di riforma degli Stati membri in linea con gli Orientamenti per l'occupazione. Inoltre, il Rapporto congiunto sull'occupazione 2018 monitora per la prima volta le prestazioni degli Stati membri in relazione al pilastro europeo dei diritti sociali.

La Relazione sul meccanismo di allerta (AMR) è un dispositivo di screening, basato su un quadro di valutazione degli indicatori, che individua i paesi che possono essere colpiti da squilibri economici e per i quali la Commissione deve intraprendere ulteriori esami approfonditi. L'AMR avvia la Procedura per gli squilibri macroeconomici (PSM) annuale, che ha lo scopo di prevenire o risolvere gli squilibri che ostacolano il buon funzionamento delle economie nazionali, dell'area dell'euro o dell'UE nel suo complesso.

Nella **fase di attuazione**, i governi degli Stati membri presentano alla Commissione i loro **Programmi nazionali di riforma**<sup>5</sup> a medio termine sulla falsariga di queste raccomandazioni. Questi programmi illustrano nel dettaglio

<sup>3</sup> Disponibile all'indirizzo [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-comm-690\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-comm-690_en_0.pdf)

<sup>4</sup> Disponibile all'indirizzo [https://ec.europa.eu/info/publications/2018-european-semester-draft-joint-employment-report\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2018-european-semester-draft-joint-employment-report_en)

<sup>5</sup> In genere coprono un arco temporale di 2-3 anni, i PNR sono disponibili all'indirizzo <https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention->

come gli obiettivi della strategia UE 2020 vengono raggiunti, quali politiche nazionali saranno attuate e come si è tenuto conto degli orientamenti dell'UE, anche secondo le CSR precedenti. Gli Stati membri presentano alla Commissione il loro Programma nazionale di riforma<sup>6</sup>. Inoltre, i paesi dell'area dell'euro presentano il loro Programma di stabilità, che è un piano di bilancio triennale.<sup>7</sup> I paesi non appartenenti all'area dell'euro presentano il loro Programma di convergenza, anche questo un piano di bilancio triennale.<sup>8</sup> La Commissione valuta i piani e propone le modalità di voto del Consiglio.

La Commissione europea e il Consiglio europeo formulano una consulenza politica specifica per paese in materia di politica economica generale e di politica di bilancio sotto forma di **CSR** che deve costituire il fulcro delle riforme a livello nazionale.<sup>9</sup> Le raccomandazioni sono un insieme di azioni che ogni Stato membro deve intraprendere, in funzione dei risultati economici e sociali ottenuti nell'anno precedente e della realizzazione delle priorità stabilite nell'AGS. Le CSR sono proposte dalla Commissione sulla base di una valutazione delle sfide, dei rischi e delle carenze politiche nel paese interessato e mirano a sostenere il raggiungimento di Europa 2020, del Patto di stabilità e crescita e di altri obiettivi strategici nel Paese. Le raccomandazioni mirano a concentrarsi sulle riforme strutturali che possono realisticamente essere realizzate dagli Stati membri nei prossimi 12-18 mesi. Le raccomandazioni proposte dalla Commissione sono discusse dai governi nazionali in seno al Consiglio, approvate dai leader dell'UE in un vertice a giugno e formalmente adottate dai ministri delle finanze nazionali a luglio. In questo modo si intende concedere ai governi nazionali il tempo sufficiente per recepire le raccomandazioni nei loro programmi di riforma e nei bilanci nazionali per l'anno successivo. Per i paesi della zona euro, i governi nazionali devono presentare i loro progetti di bilancio per l'anno successivo entro il 15 ottobre. La Commissione valuta questi progetti in base ai requisiti del Patto di stabilità e crescita. La Commissione emette un parere formale su ogni progetto a novembre, in modo da poterne tenere conto al momento della finalizzazione dei bilanci nazionali. I ministri delle finanze e dell'economia dell'Eurozona discutono la valutazione dei progetti da parte della Commissione nel Consiglio ECOFIN.

Nella fase di analisi e di follow-up, i **rapporti sui paesi della Commissione** nell'anno successivo valutano come queste CSR sono state attuate e quali sono le priorità di riforma rimanenti/nuove emerse per ogni Stato membro.<sup>10</sup> Le valutazioni approfondite dei progressi di attuazione di ogni Stato membro rispetto alle CSR dell'anno precedente sono state parte integrante del lavoro del semestre europeo della Commissione. I rapporti coprono tutti i settori di importanza macroeconomica o sociale e fanno il punto della situazione di bilancio del Paese. La valutazione della Commissione si basa sull'analisi congiunta di un gruppo interdisciplinare di analisti nazionali di tutte le misure rilevanti che il paese ha adottato o annunciato, sottoposta a un controllo incrociato con un quadro di valutazione orizzontale per settore politico. Poiché i progressi della riforma spesso non sono direttamente misurabili e la portata delle sfide varia da un paese all'altro, la valutazione dei progressi è per lo più qualitativa. Valutano i progressi compiuti da ciascun paese dell'UE nell'affrontare le questioni individuate nelle raccomandazioni dell'UE dell'anno precedente.

Sebbene l'impatto del processo del semestre europeo sia soggetto a molti dibattiti e discussioni, il processo influenza lo sviluppo legislativo e politico a livello nazionale in una serie di settori politici, tra cui la spesa pubblica, l'occupazione, l'istruzione e l'assistenza sociale.

---

[correction/european-semester-timeline/national-reform-programmes-and-stability-convergence-programmes\\_en](https://ec.europa.eu/info/european-semester-timeline/national-reform-programmes-and-stability-convergence-programmes_en)

<sup>6</sup> [https://ec.europa.eu/info/2017-european-semester-national-reform-programmes-and-stability-convergence-programmes\\_en](https://ec.europa.eu/info/2017-european-semester-national-reform-programmes-and-stability-convergence-programmes_en)

<sup>7</sup> [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/stability-and-convergence-programmes/assessment-programmes-2017\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/stability-and-convergence-programmes/assessment-programmes-2017_en)

<sup>8</sup> Ibid. Gli Stati membri soggetti al MoU non presentano un PNR separato.

<sup>9</sup> Disponibile all'indirizzo [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/eu-country-specific-recommendations\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/eu-country-specific-recommendations_en)

<sup>10</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/2017-european-semester-country-reports\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2017-european-semester-country-reports_en)

Anche il semestre europeo ha subito una serie di importanti riforme a partire dal 2010, sia in termini di contenuti, di approccio e di tempistica.

Nel 2015, la Commissione europea ha introdotto una serie di innovazioni nel processo del semestre volte a **“semplificare” il processo, ad accrescerne la titolarità politica e a rafforzare il coinvolgimento delle parti sociali nella procedura.** Tra queste:

- La Commissione pubblica ora le analisi dei paesi già all'inizio dell'anno, per dare agli Stati membri più tempo per discutere, anche con le parti sociali;
- Un invito agli Stati membri a "riorientare" i loro PNR e a coinvolgere in modo specifico i parlamenti nazionali e le parti sociali nell'elaborazione dei PNR, concedendo anche più tempo a tal fine ed estendendo la scadenza da sei a dodici mesi<sup>11</sup>;
- La presentazione anticipata dei rapporti sui paesi, in modo da lasciare più tempo per esaminare e discutere le raccomandazioni a livello UE. Il nuovo calendario è stato adottato prolungando il ciclo semestrale a un processo annuale per consentire l'organizzazione di incontri bilaterali con gli Stati membri e di “missioni di accertamento dei fatti” sul campo per la Commissione, oltre a concedere più tempo per il coinvolgimento dei parlamenti nazionali e delle parti sociali a livello nazionale;
- Accrescere l'impegno con altri importanti attori del processo, in particolare il Parlamento europeo e le parti sociali a livello europeo;
- La funzione dei responsabili del semestre europeo è stata introdotta in ogni Stato membro, per fornire un punto di riferimento a livello nazionale per le interazioni tra la Commissione e le parti interessate a livello nazionale;<sup>12</sup>
- Concentrando le CSR su un numero minore di aree d'azione chiave e riforme strutturali che hanno portato alla diminuzione del numero di CSR emesse.

Nel 2017, dopo un'ampia consultazione sulla bozza del **Pilastro europeo dei diritti sociali** svoltasi nel corso del 2016, il 26 aprile 2017 la Commissione europea ha pubblicato la versione definitiva del Pilastro.<sup>13</sup>

La pubblicazione del Pilastro si inserisce in una più ampia serie di iniziative riguardanti il futuro dell'Unione europea e il rafforzamento della sua dimensione sociale, tra cui la pubblicazione di un “Libro bianco sul futuro dell'Unione europea”<sup>14</sup> e di un “Documento di riflessione sulla dimensione sociale dell'Europa”.<sup>15</sup> Il Pilastro riguarda principalmente l'area dell'euro, ma è applicabile a tutti gli Stati membri dell'UE che desiderano aderirvi, e consiste in un elenco di 20 “principi chiave”, inquadrati come “diritti”, organizzati in tre capitoli:

- 1) Pari opportunità e accesso al mercato del lavoro;
- 2) Condizioni di lavoro eque;
- 3) Protezione sociale e inclusione.

Il Pilastro è corredato da un Social Scoreboard, composto da 14 indicatori principali e da una serie di indicatori secondari, che serve come quadro di riferimento per monitorare il progresso sociale, in modo tangibile, olistico e oggettivo, destinato ad essere facilmente accessibile e comprensibile per i cittadini. L'obiettivo è quello di individuare le sfide occupazionali e sociali più significative che gli Stati membri, l'UE e l'area dell'euro devono affrontare, nonché i progressi compiuti nel tempo nell'attuazione del Pilastro. Il Pilastro è un'iniziativa non vincolante da attuare principalmente attraverso strumenti politici non vincolanti, in primo luogo il semestre

---

<sup>11</sup> Nel suo progetto originale del 2010, il semestre era un ciclo di coordinamento di sei mesi, che andava da marzo a settembre di ogni anno, il periodo che corrisponde alla fase preparatoria della legge di bilancio nella maggior parte dei paesi. Ciò era assolutamente in linea con l'idea di un meccanismo di coordinamento ex ante delle politiche di bilancio nazionali a livello europeo.

<sup>12</sup> Consultarne l'elenco nelle delegazioni della CE, disponibile all'indirizzo <https://www.eurodiaconia.org/wordpress/wp-content/uploads/2016/07/LIST-OF-EUROPEAN-SEMESTER-OFFICERS.pdf>

<sup>13</sup> [https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights\\_en](https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_en)

<sup>14</sup> Disponibile all'indirizzo [https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/whitepaper\\_en.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/whitepaper_en.pdf)

<sup>15</sup> Disponibile all'indirizzo [https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-social-dimension-europe\\_en](https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-social-dimension-europe_en)

europeo (ad esempio le CSR). Detto questo, il Pilastro è stato anche corredato da una proposta di misure legislative sull'equilibrio tra vita professionale e vita privata e sulla protezione sociale per tutti i tipi di posti di lavoro.

## 2. Il ruolo delle parti sociali e delle amministrazioni locali e regionali nel semestre europeo

Le sezioni precedenti di questa relazione hanno descritto lo sviluppo, il contenuto e le componenti del processo del semestre europeo. In questo contesto, questa sezione esamina:

- la logica del coinvolgimento delle parti sociali e delle amministrazioni locali e regionali nel processo del semestre europeo (il “perché”);
- il processo di coinvolgimento dei diversi Stati membri e la sua evoluzione (il “come”); e
- la qualità di questo coinvolgimento, nonché alcune lezioni di buone pratiche (il “quanto bene”).

La sezione conclusiva di questa relazione esamina poi alcune dimensioni e questioni chiave discusse ed elaborate ulteriormente nell'ambito del progetto congiunto CCRE-FSESP.

### 2.1. La logica del coinvolgimento delle parti sociali

La logica del coinvolgimento delle parti sociali nel processo del semestre europeo si trova sia a livello europeo che nazionale. È legata al contenuto politico deciso nell'ambito del processo del semestre e al ruolo accordato alle parti sociali sia a livello europeo che nazionale nell'elaborazione delle politiche in questi settori.

Visto da una prospettiva politica specifica, il Semestre europeo affronta alcune questioni strettamente legate agli interessi diretti e alle competenze delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei sindacati. Per quanto riguarda il ruolo centrale delle parti sociali nella contrattazione collettiva<sup>16</sup>, il semestre prevede e ha portato all'emissione delle CSR per quanto riguarda le politiche e la legislazione che disciplinano le condizioni lavorative, compresa - ad esempio - la legislazione sulla tutela del lavoro (EPL). Sebbene l'UE non abbia alcuna competenza in materia di retribuzione, negli ultimi anni le CSR relative alla determinazione del salario (minimo) e all'interazione tra salari, sistemi previdenziali e garanzia di un adeguato tenore di vita non sono state rare. Mentre tali raccomandazioni hanno interessato in modo più significativo i paesi soggetti ai Memorandum d'intesa (e quindi, in quei periodi, si trovavano al di fuori del processo del semestre europeo), le raccomandazioni che hanno avuto un impatto diretto o indiretto sulla determinazione dei salari non si sono limitate ai paesi del MoU. Ciò ha portato ad alcune critiche sull'interferenza delle istituzioni europee nell'autonomia della contrattazione collettiva delle parti sociali.

Visto da una prospettiva politica più ampia, il semestre ha regolarmente un impatto sull'elaborazione delle politiche in materia di occupazione e di politica sociale<sup>17</sup>, dove le parti sociali a livello nazionale spesso forniscono un importante contributo<sup>18</sup> e dove le parti sociali a livello europeo hanno un ruolo specifico nell'elaborazione delle politiche secondo i trattati dell'UE.<sup>19</sup> Inoltre, poiché le politiche economiche e sociali sono sempre più riconosciute come indissolubilmente legate, dopo i primi anni del processo formale del semestre

---

<sup>16</sup> Chiaramente, il coinvolgimento specifico delle parti sociali nella contrattazione collettiva varia da paese a paese, con alcune parti coinvolte nella contrattazione collettiva a livello nazionale e/o settoriale, mentre altre svolgono principalmente un ruolo nelle trattative a livello aziendale. A seconda della natura dei sistemi nazionali di relazioni industriali, tali trattative riguarderanno diverse questioni legate alla retribuzione e alle condizioni di lavoro.

<sup>17</sup> Le valutazioni relative al numero e alla percentuale di CSR che si occupano di questioni di politica sociale e occupazionale differiscono a seconda delle definizioni utilizzate (si veda ad esempio Clauwaert (2014) e Bekker (2015)), ma sono in genere ritenute in una regione vicine al 50% delle CSR.

<sup>18</sup> Anche in questo caso il livello di coinvolgimento nella definizione delle politiche è diverso a seconda delle strutture nazionali di relazioni industriali, ma può anche essere influenzato dagli sviluppi economici e politici.

<sup>19</sup> Questo ruolo è sancito dall'articolo 151 del TFUE.

europeo, si è riconosciuto che la pianificazione, l'attuazione e il monitoraggio dell'intero ciclo del semestre europeo avrebbero avuto meno successo senza il forte coinvolgimento delle parti sociali a livello europeo e nazionale.

Nel 2013, CES, BusinessEurope, CEEP e UEAPME hanno emesso una dichiarazione congiunta sul coinvolgimento delle parti sociali nella governance economica europea e hanno dichiarato che

*“Il coinvolgimento delle parti sociali nell'elaborazione e nell'attuazione di politiche che interessano direttamente o indirettamente l'occupazione e i mercati del lavoro in tutte le diverse fasi del semestre europeo è fondamentale per poter prendere in considerazione la loro posizione. Le consultazioni con le parti sociali dovrebbero essere tempestive e significative, consentendo le analisi e le proposte necessarie e adeguate ai processi decisionali<sup>20</sup>.*

Nella sua *Comunicazione sul rafforzamento della dimensione sociale dell'Unione economica e monetaria<sup>21</sup>*, la Commissione europea ha anche riconosciuto che in questo caso c'è spazio per migliorare il coinvolgimento delle parti sociali nel semestre europeo. La comunicazione proponeva quindi di adottare una serie di misure pratiche per migliorare il coinvolgimento delle parti sociali a livello europeo e nazionale, introducendo incontri più regolari prima e dopo l'adozione dell'AGS e del Rapporto congiunto sull'occupazione, nonché incoraggiando gli Stati membri a discutere tutte le riforme legate alle CSR con le parti sociali nazionali.

Inoltre, nel marzo 2015, nel contesto del rilancio del processo di dialogo sociale, il vicepresidente della Commissione Dombrovskis ha sottolineato che resta ancora molto da fare a livello UE e nazionale per coinvolgere le parti sociali nel processo del semestre europeo, compresa una maggiore consultazione a entrambi i livelli prima dell'adozione dell'AGS e delle CSR. Un coinvolgimento più efficace doveva essere garantito anche dalla pubblicazione anticipata dei rapporti sui paesi, che avrebbe consentito di disporre di più tempo per la preparazione e la consultazione.

Nel 2016 è stata firmata una dichiarazione quadripartita su un “Nuovo inizio del dialogo sociale” che ha ulteriormente sottolineato il ruolo delle parti sociali nel processo del semestre europeo.<sup>22</sup> In questa dichiarazione, la Commissione si impegna a “rafforzare il coinvolgimento delle parti sociali a livello dell'Unione nella governance economica e nel semestre europeo”, mentre il Consiglio chiede a tutti gli Stati membri di “garantire il tempestivo e significativo coinvolgimento delle parti sociali nazionali, nel pieno rispetto delle pratiche nazionali, anche attraverso il semestre europeo, al fine di contribuire alla positiva attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese”. Le parti sociali interprofessionali si sono impegnate ad organizzare due seminari per lo scambio di informazioni e di buone pratiche al fine di promuovere un ruolo più forte delle parti sociali nel processo del semestre europeo. Questa importanza del ruolo delle parti sociali nel processo del semestre è stata nuovamente ribadita nel pilastro europeo dei diritti sociali proclamato dal Consiglio europeo di Göteborg il 17 novembre 2017.<sup>23</sup>

## 2.2. La logica del coinvolgimento delle parti sociali locali e regionali

A livello nazionale, anche le parti sociali locali e regionali sono chiamate a svolgere un ruolo significativo nel processo del semestre europeo, a fianco dei parlamenti nazionali. In particolare sono tenute a:

- contribuire attivamente all'elaborazione da parte del governo dei programmi nazionali di riforma/programmi nazionali di stabilità e di convergenza, esprimendo i propri punti di vista, consigli, esperienze e contributi ai dipartimenti nazionali dell'amministrazione centrale quando questi ultimi

<sup>20</sup> CES, BusinessEurope, CEEP, UEAPME (2013), Coinvolgimento delle parti sociali nella governance economica europea, Dichiarazione delle parti sociali europee, Bruxelles

<sup>21</sup> Commissione Europea (2013), Rafforzare la dimensione sociale dell'Unione Economica e Monetaria, COM(2013) 690

<sup>22</sup> <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=15738&langId=en>

<sup>23</sup> [https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights\\_en](https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_en)

elaborano una risposta nazionale nel processo del semestre europeo; concentrandosi in particolare sul modo in cui le raccomandazioni specifiche per paese sono affrontate al meglio a livello nazionale (ad esempio, quali leve politiche dovrebbero essere modificate e quali soggetti interessati dovrebbero essere coinvolti).

- esaminare e valutare criticamente i programmi nazionali di riforma / i programmi nazionali di stabilità e di convergenza proposti dal governo centrale nelle strutture di dialogo esistenti, offrendo una prospettiva critica sulle scelte delle riforme, sui loro contenuti e sulle modalità di attuazione, in modo che le risposte politiche più appropriate ed efficaci si articolino nelle risposte nazionali nel processo del semestre europeo.
- contribuire all'attuazione dei programmi nazionali di riforma / programmi nazionali di stabilità e di convergenza, in quanto le autorità locali e regionali fungono da punto di riferimento per l'attuazione delle politiche in molti settori nazionali di riforma.

La ragione fondamentale di questo previsto coinvolgimento è che la dimensione locale/regionale è presente nelle CSR emanate per ogni paese, sia in relazione diretta al rapporto tra il governo centrale e le amministrazioni locali che alle aree politiche in cui le amministrazioni regionali/locali svolgono un ruolo chiave (come la finanza pubblica, la fiscalità, la sanità e l'assistenza sociale, l'istruzione, l'ambiente, ecc.<sup>24</sup>). Il numero di CSR relative sia al settore stesso delle LRG che ai settori politici contemplati dalle parti interessate delle LRG è stato relativamente elevato.

Secondo una relazione annuale del Comitato delle regioni (CdR)<sup>25</sup> relativa al semestre europeo 2017, il 76% delle CSR è legato al territorio in quanto si tratta di sfide differenziate a livello regionale e la loro attuazione si basa sulle attività degli enti regionali e locali. Si tratta di un aumento significativo rispetto al 56% delle CSR considerate legate al territorio nel 2015. Queste CSR riguardano principalmente il mercato del lavoro, l'istruzione e le politiche sociali, nonché la pubblica amministrazione e l'ambiente imprenditoriale.

Inoltre, anche le raccomandazioni direttamente rivolte alle LRG sono aumentate dal 23% nel 2015 al 62% nel 2017.

Ai fini della presente relazione, è stata posta particolare enfasi sulle raccomandazioni che riguardano direttamente le LRG (in termini di riforme della pubblica amministrazione) e si sono concentrate sulle politiche al centro delle responsabilità delle LRG in molti Stati membri (ad esempio, politica del mercato del lavoro, istruzione e politiche sociali). Ciò porta a una stima un po' più bassa delle CSR riguardanti le LRG.

Nel periodo 2017-2018, otto dei 28 Stati membri hanno ricevuto le CSR direttamente legate al rapporto tra le amministrazioni locali e regionali e le amministrazioni centrali o il settore delle amministrazioni locali e regionali. Ciò comprende una serie di riforme che richiedono, ad esempio, azioni volte a migliorare la spesa a vari livelli amministrativi, nonché a migliorare il coordinamento e l'efficienza tra i livelli amministrativi (vedi Tabella 1).

**Tabella 1: 2017-2017 CSR rilevanti per le parti interessate delle LRG**

<b>SM</b>	<b>CSR rilevanti per il settore delle LRG</b>
Germania	Accelerare gli investimenti pubblici a tutti i livelli amministrativi
Spagna	Affrontare le disparità regionali in materia di istruzione e di reddito e rafforzare il coordinamento tra i servizi regionali per l'impiego, i servizi sociali e i datori di lavoro, per rispondere meglio alle esigenze di chi cerca lavoro e dei datori di lavoro

<sup>24</sup> I ruoli e le responsabilità delle amministrazioni locali e regionali differiscono da uno Stato membro all'altro. Per maggiori informazioni, si veda ad esempio il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa, le amministrazioni locali e regionali in Europa: Strutture e competenze, 2016: [http://www.ccre.org/docs/Local\\_and\\_Regional\\_Government\\_in\\_Europe.EN.pdf](http://www.ccre.org/docs/Local_and_Regional_Government_in_Europe.EN.pdf).

<sup>25</sup> Comitato delle Regioni (2018), Analisi territoriale delle raccomandazioni specifiche per paese; Rapporto del Comitato direttivo della Piattaforma di monitoraggio Europa 2020.

Croazia	Ridurre la frammentazione e migliorare la distribuzione funzionale delle competenze nella pubblica amministrazione, migliorando l'efficienza e riducendo le disparità territoriali nell'erogazione dei servizi pubblici
Cipro	adottare riforme legislative importanti volte a migliorare l'efficienza del settore pubblico, in particolare per quanto riguarda il funzionamento della pubblica amministrazione, la governance degli enti statali e delle amministrazioni locali
Lettonia	Aumentare l'efficienza e la responsabilità nel settore pubblico, in particolare semplificando le procedure amministrative e rafforzando il regime di prevenzione dei conflitti di interesse, anche per i curatori fallimentari.
Malta	Allargare la portata delle revisioni della spesa in corso al settore pubblico in senso lato e introdurre la spesa pubblica basata sulla performance.
Austria	Razionalizzare e semplificare le competenze tra i vari livelli amministrativi e allineare le loro responsabilità in materia di finanza e di spesa.
Romania	Adottare una legislazione che garantisca una pubblica amministrazione professionale e indipendente, applicando criteri oggettivi. Rafforzare la priorità dei progetti e la preparazione degli investimenti pubblici. Garantire l'attuazione tempestiva, completa e sostenibile della strategia nazionale per gli appalti pubblici

Fonte: Analisi propria delle CSR.

Un numero elevato di Stati membri ha ricevuto CSR anche nelle aree politiche in cui le amministrazioni locali/regionali svolgono un ruolo significativo. Sono necessari miglioramenti nella gestione delle finanze pubbliche in 15 Stati membri, tra cui la Repubblica Ceca, la Germania, l'Estonia, l'Irlanda, la Francia, la Croazia, l'Italia, Cipro, la Lettonia, l'Ungheria, il Portogallo, la Romania, la Slovenia, la Slovacchia, il Regno Unito.

- Si sono registrati miglioramenti nelle politiche in materia di occupazione e istruzione in 23 Stati membri, tra cui Belgio, Bulgaria, Germania, Estonia, Irlanda, Spagna, Francia, Croazia, Italia, Cipro, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Ungheria, Paesi Bassi, Austria, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Slovacchia, Finlandia, Regno Unito.
- Miglioramenti nel settore sanitario in 10 Stati membri, tra cui Bulgaria, Cipro, Lettonia, Lituania, Austria, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia e Finlandia.
- Infrastrutture/alloggi in cinque Stati membri, tra cui Belgio e Germania. Irlanda, Polonia, Portogallo.

Ciò significa, ad eccezione della Danimarca<sup>26</sup>, tutti gli Stati membri hanno ricevuto nel 2017 le CSR, la cui attuazione coinvolge le parti interessate delle amministrazioni regionali e locali.

Un quadro simile emerge dopo l'analisi delle CSR negli ultimi tre cicli annuali dal 2014. In questo periodo, quasi la metà (o 13 su 28) degli Stati membri ha ricevuto una o più CSR che si riferivano direttamente ai cambiamenti nel settore delle LRG. Ciò riguardava i seguenti Stati membri (vedi Tabella 2).

**Tabella 2: CSR dal 2014 direttamente collegate alle parti interessate delle LRG**

SM	CSR
Belgio nel 2015 e nel 2016	Concordare una distribuzione esecutiva degli obiettivi fiscali tra tutti i livelli amministrativi.
Germania	Nel 2016 migliorare la progettazione delle relazioni fiscali a livello federale al fine di aumentare gli investimenti pubblici, soprattutto a livello comunale; nel 2014 migliorare la progettazione delle relazioni fiscali tra la federazione, i Länder e i

<sup>26</sup> Ha ricevuto una sola CSR per promuovere la concorrenza nel settore dei servizi di orientamento nazionale.

	comuni anche al fine di garantire adeguati investimenti pubblici a tutti i livelli amministrativi.
Estonia	Nel 2016: con l'adozione e l'attuazione della proposta di riforma delle amministrazioni locali e nel 2014: Un migliore equilibrio tra le entrate delle amministrazioni locali e le responsabilità decentrate. Migliorare l'efficienza delle amministrazioni locali e garantire la fornitura di servizi pubblici di qualità a livello locale, in particolare servizi sociali a complemento delle misure di attivazione.
Spagna	Nel 2016: coordinamento delle politiche di approvvigionamento a livello statale e nel 2015: Rafforzare la trasparenza e la responsabilità delle finanze pubbliche regionali e nel 2014: Attuare a tutti i livelli amministrativi le raccomandazioni del comitato per la riforma della pubblica amministrazione. Rafforzare i meccanismi di controllo e aumentare la trasparenza delle decisioni amministrative, in particolare a livello regionale e locale.
Francia	Nel 2016: Rafforzare le valutazioni indipendenti delle politiche pubbliche al fine di rilevare i guadagni di efficienza in tutti i sottosettori dell'amministrazione pubblica; nel 2015: Intensificare gli sforzi per rendere effettiva la revisione della spesa, continuare le valutazioni delle politiche pubbliche e individuare le opportunità di risparmio in tutti i sottosettori dell'amministrazione pubblica, anche per quanto riguarda la previdenza sociale e le amministrazioni locali. Adottare misure per limitare l'aumento delle spese amministrative degli enti locali; nel 2014: Fissare un calendario chiaro per il processo di decentramento in corso e compiere i primi passi entro dicembre 2014, con l'obiettivo di eliminare le duplicazioni amministrative, facilitare le fusioni tra le amministrazioni locali e chiarire le responsabilità di ogni livello di amministrazione locale. Rafforzare gli incentivi per semplificare la spesa delle amministrazioni locali, limitando l'aumento annuale delle entrate fiscali delle amministrazioni locali e riducendo al contempo le sovvenzioni del governo centrale come previsto.
Croazia	nel 2016: Entro la fine del 2016 iniziare a ridurre la frammentazione e a migliorare la distribuzione funzionale delle competenze nella pubblica amministrazione, migliorando l'efficienza e riducendo le disparità territoriali nell'erogazione dei servizi pubblici. In consultazione con le parti sociali, armonizzare l'inquadramento salariale nella pubblica amministrazione e nei servizi pubblici; nel 2015: Ridurre il grado di frammentazione e di sovrapposizione tra i livelli amministrativi centrali e locali, proponendo un nuovo modello di distribuzione funzionale delle competenze e razionalizzando il sistema delle agenzie statali.
Italia	nel 2016: Attuare la riforma della pubblica amministrazione adottando e attuando tutti i decreti legislativi necessari, in particolare quelli che riformano le imprese pubbliche, i servizi pubblici locali e la gestione delle risorse umane; nel 2015: Adottare e attuare le leggi in sospeso volte a migliorare il quadro istituzionale e a modernizzare la pubblica amministrazione; nel 2014: Nell'ambito di un più ampio sforzo volto a migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione, chiarire le competenze a tutti i livelli di governo.
Cipro	Nel 2016: attuare la riforma delle amministrazioni locali.
Austria	Nel 2016: semplificare, razionalizzare e snellire i rapporti e le responsabilità fiscali tra i vari livelli amministrativi e nel 2014: snellire ulteriormente i rapporti fiscali tra i vari livelli amministrativi, ad esempio semplificando il quadro organizzativo e uniformando le responsabilità di spesa e di finanziamento.

Portogallo	Nel 2016: una revisione completa della spesa e rafforzare il controllo della spesa, l'ottimizzazione dei costi e un adeguato bilancio a tutti i livelli della pubblica amministrazione e nel 2014: mantenere uno stretto controllo della spesa nell'amministrazione centrale, regionale e locale e continuare a razionalizzare e modernizzare l'amministrazione pubblica centrale, regionale e locale.
Romania	Nel 2016: Rafforzare l'indipendenza e la trasparenza della gestione delle risorse umane nella pubblica amministrazione e migliorare l'accesso ai servizi pubblici integrati, estendere le infrastrutture di base e favorire la diversificazione economica, in particolare nelle zone rurali e nel 2014: Intensificare gli sforzi per rafforzare la capacità della pubblica amministrazione, in particolare migliorando l'efficienza, la gestione delle risorse umane, gli strumenti decisionali e il coordinamento all'interno e tra i diversi livelli amministrativi; e migliorando la trasparenza, l'integrità e la responsabilità.
Slovenia	Nel 2016: Adottare misure per modernizzare la pubblica amministrazione e nel 2014: avviare una revisione globale della spesa a livello statale e locale.

Fonte: Analisi propria delle CSR.

È importante sottolineare che diversi Stati membri (ad esempio Germania, Spagna, Croazia, Francia, Portogallo, Romania) hanno ricevuto simili CSR che richiedevano riforme nel settore delle LRG in varie aree, il che indica la continua importanza attribuita a questo settore e la mancanza di progressi per affrontare le sfide pertinenti.

Infine, tutti gli Stati membri dal 2014 hanno ricevuto una o più CSR in settori politici come la finanza pubblica, l'istruzione, la sanità e l'assistenza sociale o la politica occupazionale in cui le parti interessate delle LRG hanno una responsabilità significativa (vedi Allegato 2).

Peña-Casasas R.; Sabato S.; Lisi V. e Agostini C. (2015) hanno analizzato le CSR nel periodo 2012-2015, emanate in vista della modernizzazione della pubblica amministrazione (MPA). Hanno scoperto che dal 2012 i cicli del semestre europeo si sono ampiamente occupati della modernizzazione della pubblica amministrazione. Nonostante il numero complessivamente ridotto di CSR emesse nel corso degli anni, il numero di quelle direttamente legate alla modernizzazione della pubblica amministrazione è rimasto piuttosto stabile, mostrando così una tendenza all'aumento dell'importanza attribuita al tema. La maggior parte degli Stati membri è stata ripetutamente oggetto di CSR su MPA dal 2012, o almeno in tre dei quattro anni. Solo un piccolo gruppo di paesi non ha ricevuto alcuna CSR su MPA dal 2012 (LU, NL, SE). Inoltre, le CSR sono passate da una nozione più ampia di "servizi pubblici" nel 2012 a un concetto più ristretto di "modernizzazione amministrativa" nel 2015. Tuttavia, l'attenzione alla '(intelligente) regolamentazione' rimane una caratteristica costante delle CSR legate alla modernizzazione della pubblica amministrazione per tutto il periodo.

La panoramica più dettagliata delle CSR emesse nel 2015 mostra la più alta concentrazione di raccomandazioni sulla modernizzazione della pubblica amministrazione relative alla dimensione "organizzazione e istituzioni di governance" (20 su 37). Per contro, il numero di CSR riguardanti la "riduzione degli oneri amministrativi per le imprese" - di solito oggetto di numerosi interventi nel corso degli anni - è diminuito drasticamente, pur essendo la dimensione di gran lunga più strettamente legata alla concorrenza. Per quanto riguarda le altre categorie della MPA, anch'esse sono state soggette a CSR in misura sostanzialmente inferiore rispetto alla dimensione relativa alla governance.

Non meno di 16 paesi dell'UE sono impegnati in riforme volte a migliorare la portata e l'efficienza, in termini economici, dei sistemi fiscali. Si tratta di un settore politico di estrema importanza nell'ambito del semestre europeo, in quanto tocca le capacità di finanziamento degli Stati, ma anche i potenziali risparmi di bilancio. Tuttavia, la "riduzione degli oneri amministrativi per le imprese" è la dimensione della MPA per la quale è stato individuato il maggior numero di riforme nei PNR del 2015. Riforme relative a questa dimensione (42 in totale) sono state intraprese in tutti i paesi tranne in 5 (DK, EE, LU, NL, PL).



### 3. Valutazione della situazione attuale: il coinvolgimento delle autorità locali e regionali e delle parti sociali nel semestre europeo a livello nazionale

In questa sezione vengono discusse le informazioni disponibili sul coinvolgimento delle parti sociali e degli enti locali e regionali nel processo del semestre europeo a livello nazionale. È importante sottolineare che manca la letteratura relativa al coinvolgimento delle parti sociali settoriali nel settore delle amministrazioni locali e regionali nel processo del semestre. Di seguito ci si concentra pertanto sui dati disponibili unicamente sul ruolo delle parti sociali a livello nazionale (le organizzazioni principali) e degli enti locali e regionali. Questi ultimi possono ovviamente agire direttamente come datori di lavoro, ma i commenti sul loro coinvolgimento non riguardano in modo specifico il loro ruolo di datori di lavoro o di organizzazioni di datori di lavoro delle amministrazioni locali.

#### 3.1. Coinvolgimento delle organizzazioni delle parti sociali nazionali nel processo del semestre europeo

Mentre la letteratura accademica non si occupa minimamente dell'analisi del coinvolgimento delle amministrazioni locali e regionali nel processo del semestre europeo, sono disponibili studi e analisi sul ruolo dei parlamenti nazionali (Hallerberg, M., Marzinotto, M.B. e Wolff, G.B. (2018), sulle organizzazioni della società civile o sul ruolo delle parti sociali nel semestre europeo<sup>27</sup>.

Nel complesso, i dati disponibili sembrano indicare una tendenza verso un maggiore coinvolgimento delle parti sociali e di altri soggetti interessati come mezzo di decentramento e per accrescere il livello di titolarità nazionale delle riforme (Darvas e Leandro (2015). Ma questa tendenza dipende molto dal contesto nazionale (EMCO 2016) e soprattutto dalle tradizioni esistenti in materia di relazioni industriali e dal coinvolgimento complessivo delle parti sociali nella definizione delle politiche nel contesto nazionale.

Peña-Casasas R.; Sabato S.; Lisi V. e Agostini C. (2015) hanno rilevato che nel periodo di attuazione del semestre europeo 2010-2014 la partecipazione delle parti sociali (in particolare dei sindacati) è stata scarsa. A livello nazionale, la loro analisi dei casi studio nazionali ha fornito le prove di diversi gradi di coinvolgimento sindacale nel semestre europeo, anche in relazione alle caratteristiche della contrattazione collettiva nel paese specifico. Le procedure per l'elaborazione dei Programmi nazionali di riforma sono considerate inadeguate e le parti sociali in genere non riescono ad avere un impatto sui contenuti dei PNR. Detto questo, in alcuni casi (FI, FR) il processo di coinvolgimento appare relativamente meglio organizzato, mentre in altri casi (in particolare, IE) situazioni economiche particolari e vincoli di bilancio hanno portato a un coinvolgimento quasi inesistente delle parti sociali nella definizione delle politiche, soprattutto durante gli anni durante e immediatamente dopo la crisi. Nella maggior parte dei casi (CZ, FR, IT), i comitati economici e sociali nazionali sono i forum principali per la consultazione delle parti sociali. Durante queste consultazioni, i sindacati sono spesso rappresentati da organizzazioni confederali.

Analogamente, anche Sabato, S. e Vanhercke, B. con Spasova, S. (2017) hanno riscontrato una crescente tendenza a coinvolgere le parti sociali nel processo del semestre europeo a livello nazionale. Nella maggior parte dei casi, il coinvolgimento delle parti sociali nazionali consiste nell'informazione o nella consultazione, anche se sono stati riscontrati sporadici casi di effettiva partecipazione (la capacità di influenzare il processo del semestre). Le caratteristiche del dialogo sociale nazionale hanno importanti implicazioni per le caratteristiche

---

<sup>27</sup>[Ad es. EMCO 2016, ETUC 2015, Peña-Casas R.; Sabato S.; Lisi V. e Agostini C. (2015), Sabato, S. e Vanhercke, B. con Spasova, S. (2017), Vanhercke B. e Zeitlin J. with Zwinkels A. (2015), Hayward, W., Lara Montero, A., Merchán Paúles, L. (2018).

del coinvolgimento delle parti sociali nel semestre, così come le differenze nelle risorse delle organizzazioni nazionali.

Un rapporto della CES (2015) ha inoltre rilevato che il processo decisionale del semestre non ha tenuto conto dei contributi forniti dalle parti sociali. In altre parole, il semestre è stato caratterizzato da un mancato (o insufficiente) coinvolgimento dei sindacati quando i membri della CES sono stati intervistati nel 2014. In particolare, in molti paesi le parti sociali non sono state consultate affatto (Slovenia, Bulgaria, Irlanda e Cipro) o la metodologia per la raccolta delle loro opinioni è stata del tutto inadeguata (Spagna). In alcuni casi, anche se le parti sociali sono state coinvolte, la consultazione è stata informale (Italia), oppure formale ma inefficace/insufficiente (Paesi Bassi, Polonia e Ungheria). Solo pochi Paesi avevano dichiarato un dialogo sociale ben strutturato per quanto riguarda il semestre europeo (Germania, Danimarca, Svezia, Francia e Belgio). Tuttavia, anche laddove c'era stato un dialogo organizzato, non è stato necessariamente efficace. Spesso, infatti, non soddisfaceva adeguatamente i criteri di tempestività e di completezza delle informazioni. Soprattutto in Germania, la tempestività è stata insufficiente. In Danimarca i risultati economici nazionali sono stati esclusi dalla discussione. In Francia la consultazione ha avuto luogo dopo il passaggio in parlamento e quindi solo quando la decisione era già stata presa.

Uno studio condotto da Eurofound (2016) per il periodo 2011-2014 ha rilevato che le parti sociali sono coinvolte nell'elaborazione dei PNR nella maggior parte degli Stati membri (Croazia, Ungheria e Romania sono considerate le eccezioni in cui non è stato rilevato alcun coinvolgimento delle parti sociali nell'elaborazione dei PNR). Tuttavia, la natura e la qualità di questo coinvolgimento differiscono in modo significativo. Per quanto riguarda la natura del coinvolgimento, la maggior parte dei paesi ha organizzato riunioni tripartite, mentre alcuni Stati membri hanno utilizzato altre forme di coinvolgimento (vedi Tabella 3).

**Tabella 3: Forme di coinvolgimento delle parti sociali nella preparazione dei PNR**

Riunioni tripartite			Altre forme di coinvolgimento	
Organismo tripartito standard	Comitato europeo specifico	Comitati/riunioni tripartite ad hoc	Riunioni separate con i sindacati e le organizzazioni dei datori di lavoro	Solo consultazioni scritte
CZ, LU, MT, NL, SI, SK	BG, DK, FI, FR, PL, SE	AT, BE, CY, ES, IT, LV, UK	DE, EE, IT, LU	ES (fino a 2014), LT

Fonte: Eurofound (2016).

Come indicato sopra, pochissimi (6) Stati membri adottano disposizioni specifiche che disciplinano il coinvolgimento delle parti sociali nel semestre europeo (vedi Tabella 4).

**Tabella 4: Strutture specifiche di dialogo sociale per il semestre europeo/Europa 2020**

SM	Struttura
Bulgaria	Gruppo di lavoro Europa 2020
Danimarca	Comitato di contatto per Europa 2020
Finlandia	Procedura di coordinamento degli affari dell'UE
Francia	Comitato per il dialogo sociale e gli affari internazionali
Polonia	Comitato interministeriale per la strategia Europa 2020
Svezia	Struttura formale per le questioni relative alla strategia Europa 2020

Fonte: Eurofound (2016).

In altri paesi, tali consultazioni si svolgono attraverso le strutture e i quadri di dialogo sociale esistenti. Di per sé, non è una cosa negativa, in quanto molti paesi hanno forti organismi tripartiti esistenti o accordi di consultazione, nei quali vengono discussi i processi di riforma nazionali complessivi, che includono le riforme legate alle CSR.

La relazione ha rilevato che le consultazioni regolari relative al semestre europeo si svolgono solo in 10 Stati membri, con un tempo sufficiente per le informazioni e le consultazioni (vedi Tabella 5). In altri sette paesi, sebbene la consultazione sia regolare, si ritiene che il tempo a disposizione non sia sufficiente per una consultazione significativa. In altri cinque paesi la consultazione è considerata troppo irregolare e imprevedibile per essere efficace e significativa.

**Tabella 5: Frequenza e tempo assegnato per la consultazione delle parti sociali e il coinvolgimento nei PNR**

Frequenza della consultazione		Tempo assegnato per le informazioni e la consultazione (percezione delle parti sociali) e numero di riunioni				Equilibrio nella consultazione	
Regolare e prevedibile	Irregolare/ad hoc	Tempo sufficiente per le informazioni e la consultazione	Tempo insufficiente e per le informazioni e la consultazione	Solo una riunione	Più di una riunione	In condizioni di parità	Non equilibrato
AT, BE, BG, DE, DK, EE, FR, LT, VL, MT, NL, PL, SE (dal 2013), SI, SK	CY, CZ, ES, FI, IT, LU, UK	AT, BE, CY, CZ, DE (EO), DK, EE, FI, LT, MT, NL, PL, SE, SK, UK	BG, DE (TU), ES, FR, IT, LU, LV, SI	BG, DE, ES, FI, FR, LU, VL, MT, NL, SI, UK	AT, BE, CY, CZ, DK, EE, IT, LT, PL, SE, SK	AT, BE, CZ, DE, DK, EE, ES, FI, FR, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, SE, SI, SK, UK	BG, CY

Fonte: Eurofound (2016).

Come risultato di questa raccolta di informazioni, la relazione tenta di valutare il livello di influenza esercitato dalle parti sociali sul contenuto dei PNR e rileva quanto segue:

- In cinque paesi le parti sociali hanno una forte influenza sul contenuto dei PNR;
- In 13 paesi hanno un'influenza limitata o molto limitata;
- In sei paesi non hanno alcuna influenza.

Lo studio di Eurofound ha inoltre dimostrato che solo in 10 paesi le parti sociali sono coinvolte in qualche modo nella definizione o nell'attuazione delle CSR (BE, BG, CZ, FI, FR, LU, MT, NL, SI, SE). Visto il particolare ruolo autonomo delle parti sociali in Svezia, ciò ha addirittura permesso di modificare le CSR redatte dalla Commissione europea dalle parti sociali (ciò riguardava il livello dei salari iniziali e l'EPL). In generale, il ruolo delle parti sociali nell'attuazione delle CSR si riferisce ad aree di loro specifica competenza, come il coinvolgimento e la consultazione per quanto riguarda l'elaborazione o la revisione della legislazione sul lavoro. In Francia, ad esempio, una CSR che sollecita una maggiore partecipazione degli adulti all'apprendimento permanente, ha portato a un accordo interprofessionale tra le parti sociali sull'apprendimento permanente nel 2013.

In tutti gli altri paesi si ritiene che siano state attuate importanti riforme del mercato del lavoro e dell'economia senza il coinvolgimento delle parti sociali, laddove le CSR erano rivolte ad aree di competenza o di coinvolgimento delle parti sociali.

## 3.2. Coinvolgimento degli enti locali e regionali nel processo del semestre europeo

Nel maggio 2017 il Comitato delle regioni (CdR) ha adottato un codice di condotta per il coinvolgimento degli enti locali e regionali al semestre europeo.<sup>28</sup> In questo contesto, il CdR ha valutato il coinvolgimento delle LRG nel processo nazionale del semestre europeo<sup>29</sup>.

L'analisi del Comitato delle regioni<sup>30</sup> ha rilevato che nel 2019, 137 sotto-raccomandazioni sono state destinate direttamente/indirettamente agli enti regionali e locali o hanno avuto un impatto sul territorio, rispetto alle 120 del 2018. Queste CSR legate al territorio, rappresentano il 62% di tutte le CSR e sono articolate come segue:

- 112 hanno affrontato gli ostacoli agli investimenti, rispetto ai 79 del 2018, come conseguenza della maggiore attenzione del semestre europeo di quest'anno agli investimenti,
- 26 riguardavano il miglioramento della capacità amministrativa degli enti locali e regionali, concentrandosi soprattutto su sfide di vasta portata, e sono state destinate a 17 Stati membri,
- 55 hanno sostenuto l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali.

Questi risultati confermano il ruolo chiave delle città e delle regioni dell'UE nella realizzazione delle CSR e la necessità di coinvolgerle come partner nella progettazione dei Programmi nazionali di riforma.

La Figura 2 riassume la valutazione della scala di coinvolgimento delle LRG nel processo del semestre europeo. Ciò dimostra una notevole diversità con alcuni paesi dell'UE-15 dell'Europa settentrionale e centrale, caratterizzati da un forte e relativamente alto livello di coinvolgimento delle LRG nel processo. Tra questi vi sono Paesi con forti tradizioni di autogoverno regionale, tra cui Stati federali come Austria, Belgio e Germania, nonché Italia e Spagna, che hanno anche forti responsabilità di governo regionale. Altri paesi che si ritiene abbiano un forte coinvolgimento delle LRG nella preparazione, attuazione e valutazione dei PNR sono i Paesi Bassi, la Svezia e la Lettonia.

Le responsabilità delle LRG nell'attuazione dei PNR sono citate più frequentemente in relazione alle politiche volte ad affrontare l'inclusione sociale. Altri argomenti territoriali frequentemente menzionati sono l'istruzione, l'assistenza sanitaria, l'occupazione, l'edilizia abitativa e le iniziative di politica sociale (come già evidenziato in precedenza) e il miglioramento dell'ambiente imprenditoriale. In sintesi:

- 15 PNR fanno specifico riferimento al coinvolgimento delle LRG nello sviluppo dei PNR, con le descrizioni più dettagliate fornite nei PNR di Germania, Danimarca, Francia, Paesi Bassi e Svezia;
- Tutti i PNR fanno riferimento al ruolo delle LRG nell'attuazione dei PNR, principalmente in relazione alle misure di inclusione sociale (14), alle questioni di bilancio, fiscali e amministrative (13), alla politica occupazionale (10), alla politica di sviluppo economico/aziendale (8) e all'istruzione (7).
- Solo nove PNR fanno specifico riferimento al ruolo delle LRG nella valutazione di precedenti PNR (BG, CZ, EE, ES, HR, HU, LU, PT, SI, SK).

Un'altra relazione elaborata dal CdR evidenzia alcuni esempi di buone pratiche relative al coinvolgimento delle LRG nel semestre europeo<sup>31</sup>. Queste esperienze sono tratte da un campione di casi studio approfonditi in sei

<sup>28</sup> Disponibile in tutte le lingue ufficiali dell'UE all'indirizzo: <http://cor.europa.eu/en/activities/opinions/Pages/opinion-factsheet.aspx?OpinionNumber=CDR%205386/2016>

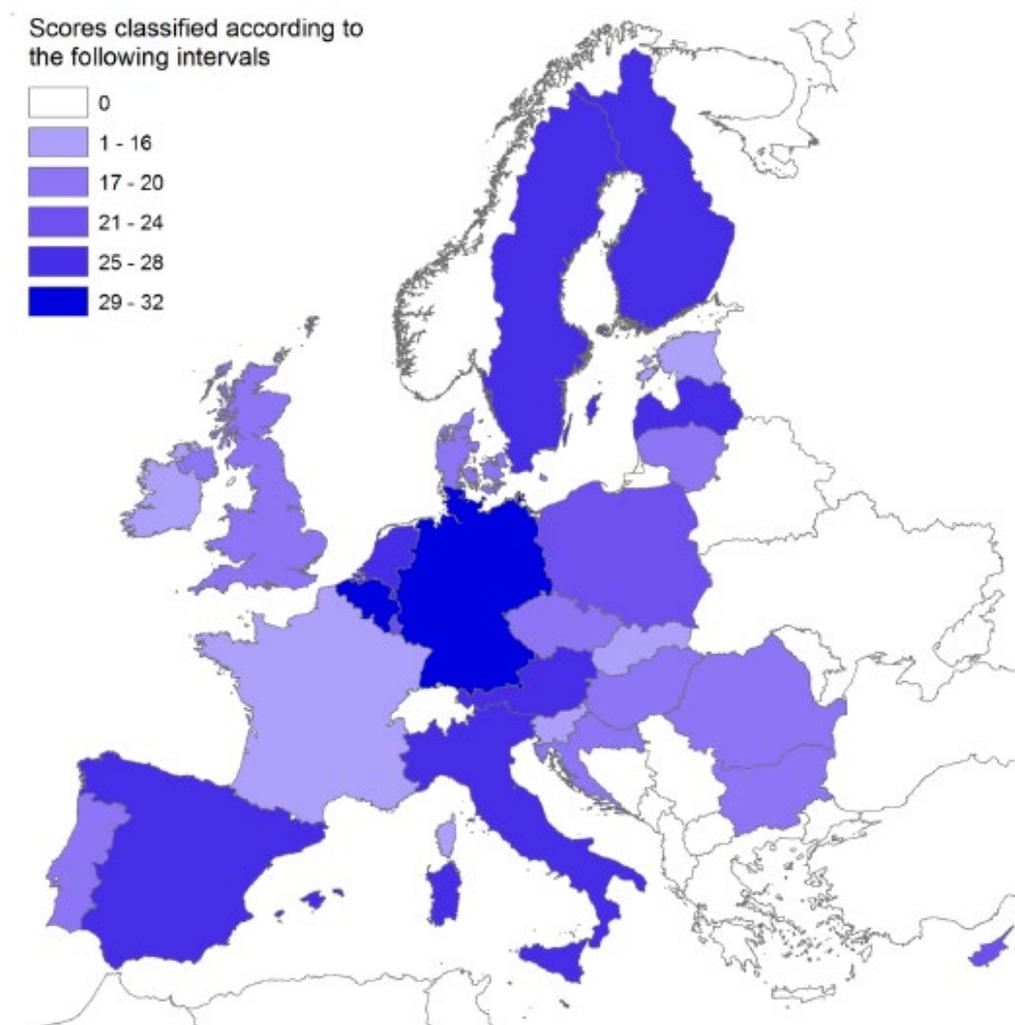
<sup>29</sup> La metodologia cerca di valutare la presenza a livello nazionale di vari elementi inclusi nel Codice di condotta, ad esempio, se i PNR riflettono le discrepanze e le sfide territoriali e l'impatto di varie misure politiche a livello territoriale; il coinvolgimento delle LRG nella preparazione, attuazione e valutazione dei PNR; la capacità istituzionale delle LRG e i modelli di partenariato e di governance multilivello.

<sup>30</sup> <https://cor.europa.eu/en/news/Pages/2019-CSRs.aspx>.

<sup>31</sup> Comitato delle regioni (2017), Migliorare il semestre europeo coinvolgendo gli enti locali e regionali: Panoramica delle buone pratiche

Stati membri e non sono quindi esaustive o destinate ad essere rappresentative delle pratiche esistenti. I riquadri sottostanti riassumono esempi rilevanti di tre paesi che mostrano esperienze diverse.

**Figura 2: La scala di coinvolgimento delle LRG nel processo del semestre europeo nel 2017**



In **Svezia**, le LRG sono trattate come partner a pieno titolo nel processo del semestre e hanno la possibilità di contribuire durante l'intero ciclo del semestre. Hanno a loro supporto un accordo scritto tra le parti sociali sulla portata, sul formato e sulla tempistica del processo di consultazione.

Un elevato numero di esempi di pratiche rilevanti per l'attuazione delle priorità del PNR sono riportati anche nell'allegato del PNR, evidenziando lo stretto coinvolgimento delle LRG in tutto il processo.

Il processo di coordinamento è ormai stabile da alcuni anni ed è considerato dalle parti interessate un processo che funziona bene.

In **Francia**, le LRG hanno uno status ufficiale e sono riconosciute come partner nel processo del semestre europeo. Sono coinvolte in briefing e incontri informali organizzati durante tutto il ciclo, sia dal governo nazionale che dai funzionari del semestre europeo della Commissione.

Anche in **Italia** il coinvolgimento delle LRG nel processo è stabile da tempo e i rappresentanti delle LRG si considerano partner importanti.

Tuttavia, in entrambi i paesi gli attori del LRG hanno proposte di miglioramento di questi processi e mentre in Italia si ritiene che molti degli elementi inclusi nel Codice di condotta del CdR siano già inclusi nel processo, in Francia si ritiene che si debba lavorare di più a questo proposito e le LRG sostengono che il loro impatto sulla preparazione dei PNR è limitato.

Fonte: Comitato delle regioni (2017), il coinvolgimento degli enti locali e regionali al semestre europeo: Analisi dei Programmi nazionali di riforma del 2017

Gli studi accademici concordano in genere sul fatto che, a livello nazionale, il processo del semestre europeo è strettamente controllato all'interno del governo centrale, in genere un ministero delle finanze o l'ufficio del primo ministro o un altro ministero è incaricato della responsabilità generale del dossier. Il coinvolgimento di attori esterni al governo centrale varia a seconda del contesto del paese.

Sabato, S. e Vanhercke, B. con Spasova, S. (2017) hanno individuato diversi cambiamenti per l'effettivo coinvolgimento nel semestre europeo delle parti sociali nazionali:

- la moltiplicazione dei meccanismi di coinvolgimento di una varietà di attori rende talvolta difficile per le parti sociali capire chi fa cosa e quando.
- gli attori principali hanno aspettative diverse per quanto riguarda il tipo di contributi che le parti sociali devono fornire e l'impatto che questi dovrebbero avere sul processo decisionale.
- I rappresentanti delle imprese e dei sindacati hanno opinioni diverse sui futuri passi da compiere per accrescere il coinvolgimento delle parti sociali nel semestre, il che ne riduce l'efficacia.
- il legame tra il semestre e il dialogo sociale regolare (nazionale ed europeo) è ancora poco chiaro e talvolta contestato: sindacati e datori di lavoro hanno opinioni diverse su come collegare le due dinamiche.

## 4. Conclusioni

Una parte sostanziale della ricerca accademica si concentra sulla misura in cui il semestre europeo ha un'influenza sulle politiche e sulle riforme nazionali. Diverse fonti si concentrano sul grado e sulle ragioni della variazione nell'attuazione nazionale delle CSR (Alcidi e Gross 2015, relazioni del Parlamento europeo, Darvas e Leandro (2015), Deroose e Griesse 2014), ma nessuna indaga se le CSR e le riforme strutturali suggerite ai paesi nel processo del semestre europeo abbiano maggiori probabilità di essere attuate laddove sono state coinvolte le parti sociali e le LRG, sebbene ciò sia chiaramente implicito come logica per rafforzare questo coinvolgimento nelle dichiarazioni delle parti sociali e nel codice di condotta del CdR. Questo è un elemento che potrebbe essere ulteriormente valutato nell'ambito del progetto per costruire le basi per un più forte coinvolgimento delle LRG e delle parti sociali delle LRG nel processo del semestre europeo.

Esiste un'interessante letteratura che analizza quando è probabile che i paesi seguano le indicazioni del semestre e cambino le politiche come raccomandato (Deroose e Griesse 2014). Gli esperti accademici hanno riscontrato che questo era il caso quando:

- I paesi sono in fase di ciclo elettorale e sono alla ricerca di nuove idee / sostegno ai programmi politici
- I paesi più piccoli sono più propensi a seguire i consigli europei, poiché i grandi paesi sono troppo egocentrici per prestare attenzione
- Le pressioni del mercato sono così forti da richiedere una risposta politica immediata (esempi di riforma bancaria)
- Le CSR sono supportate da poteri regolamentari dell'UE (in materia di finanze pubbliche).

Una chiara lacuna nella letteratura esistente riguarda la valutazione del ruolo delle parti sociali nel settore delle LRG nel semestre europeo. Mentre i datori di lavoro possono essere direttamente rappresentati dalle LRG, in particolare nei paesi in cui esistono organizzazioni di datori di lavoro specifiche per il settore, questo coinvolgimento può non essere particolarmente attento al ruolo delle LRG come datore di lavoro. Significa anche che si sa poco sul coinvolgimento dei sindacati nel settore. Dai dati disponibili appare chiaro che le parti sociali coinvolte in tali processi a livello nazionale tendono ad essere le organizzazioni principali delle parti sociali. La misura in cui queste organizzazioni si consultano con i loro membri quando alimentano il processo del semestre europeo è in gran parte sconosciuta. È stato quindi di particolare interesse per il progetto stabilire a) in che misura i sindacati settoriali delle LRG e le organizzazioni dei datori di lavoro sono direttamente coinvolti nei processi del semestre europeo e b) se non sono direttamente coinvolti, in che misura vengono consultati dalle loro organizzazioni principali per poter alimentare i processi di consultazione nazionali.

Nel complesso, il quadro relativo al coinvolgimento delle LRG appare in generale più positivo di quello relativo al coinvolgimento delle organizzazioni delle parti sociali. Tuttavia, nell'ambito del progetto, si è cercato di verificare in che misura le esperienze in questo settore siano puramente o principalmente legate alle strutture di dialogo esistenti e al grado di autonomia decisionale accordato alle LRG. Inoltre, è stato valutato se sono state adottate misure specifiche a livello nazionale per migliorare il coinvolgimento degli attori rilevanti nei processi del semestre. Ciò ha incoraggiato l'apprendimento delle buone pratiche e ha offerto lezioni per capire se le frequenti reiterazioni dell'importanza di tale coinvolgimento a livello europeo abbiano avuto un impatto negli ultimi anni. Di particolare interesse sono le lezioni riguardanti la struttura, i tempi, la frequenza e la stabilità di questo coinvolgimento e il suo effettivo impatto sulla redazione e sull'attuazione dei PNR.

## ALLEGATO 1: Valutazione della situazione attuale: il coinvolgimento delle autorità locali e regionali e delle parti sociali nel semestre europeo a livello nazionale in Danimarca, Finlandia e Svezia

In questa sezione vengono discusse le informazioni disponibili sul coinvolgimento delle parti sociali e degli enti locali e regionali nel processo del semestre europeo a livello nazionale in Danimarca, Finlandia e Svezia. A causa della già citata mancanza di letteratura sul coinvolgimento delle parti sociali settoriali nel settore delle amministrazioni locali e regionali nel processo del semestre, l'analisi iniziale che segue si concentra sui dati disponibili sul ruolo delle parti sociali a livello nazionale (le organizzazioni principali) e degli enti locali e regionali. Le risposte ai sondaggi e i risultati delle interviste, così come gli atti del seminario regionale sono stati utilizzati per descrivere il coinvolgimento delle parti sociali nel settore delle LRG.

### Coinvolgimento delle organizzazioni delle parti sociali nazionali nel processo del semestre europeo

In Danimarca, Finlandia e Svezia, il dialogo sociale è tradizionalmente un elemento fondamentale delle strutture decisionali, e anche la contrattazione collettiva svolge un ruolo importante nell'attuazione delle regole e degli standard, in particolare per quanto riguarda la regolamentazione del lavoro e le questioni relative al mercato del lavoro. L'importanza del ruolo delle parti sociali e il valore del loro contributo al processo decisionale sono generalmente riconosciuti.

Di conseguenza, non sorprende che la natura e la qualità del coinvolgimento nel processo del semestre europeo nel suo complesso siano valutate positivamente dalle organizzazioni delle parti sociali. In tutti i paesi sono in atto strutture e processi specifici (ad es. Comitato UE2020, sottocomitati UE, ecc.) per orchestrare il processo di consultazione intorno al processo del semestre europeo (vedi anche le presentazioni dei singoli paesi).

Vale anche la pena sottolineare che in questi paesi, sebbene esistano strutture e comitati ad hoc, non sono gli unici forum in cui le questioni politiche relative al semestre europeo vengono discusse con le parti sociali. Considerato il processo di dialogo in corso tra le organizzazioni dei datori di lavoro, i sindacati (e i rappresentanti delle LRG) e il governo centrale (sia su base formale che ad hoc), le questioni politiche che vengono toccate anche nell'ambito del processo del semestre europeo vengono regolarmente discusse nell'ambito dell'attività politica nazionale in corso. Di conseguenza, le consultazioni specifiche del semestre supplementare sono "inserite" in un processo di dialogo già ben funzionante.

Oltre a questo processo di dialogo in corso, si svolgono regolarmente consultazioni specifiche relative al semestre (vedi anche la tabella seguente). In genere si ritiene che queste siano in grado di garantire un tempo sufficiente per la consegna dei contributi.

**Tabella 1: Frequenza e tempo assegnato per la consultazione delle parti sociali e il coinvolgimento nei PNR**

Frequenza della consultazione		Tempo assegnato per le informazioni e la consultazione (percezione delle parti sociali) e numero di riunioni				Equilibrio nella consultazione	
Regolare e prevedibile	Irregolare/ad hoc	Tempo sufficiente per le informazioni e la consultazione	Tempo insufficiente per le informazioni e la consultazione	Solo una riunione	Più di una riunione	In condizioni di parità	Non equilibrato

DK, SE	FI	DK, FI, SE		FI	DK, SE	DK, FI, SE	
--------	----	------------	--	----	--------	------------	--

Fonte: Eurofound (2016).

Lo studio di Eurofound (2016) ritiene che le parti sociali siano in qualche modo coinvolte nella definizione o nell'attuazione delle CSR in Finlandia e Svezia. Visto il particolare ruolo autonomo delle parti sociali in Svezia, ciò ha addirittura permesso di modificare le CSR redatte dalla Commissione europea dalle parti sociali (ciò riguardava il livello dei salari iniziali e l'EPL).

La relazione di Eurofound del 2018, che illustra il coinvolgimento delle parti sociali nel processo del semestre europeo 2017, indica che in Danimarca, Finlandia e Svezia, le parti sociali hanno avuto modo di visionare i progetti di PNR con la possibilità di inserire commenti, con un tempo ritenuto sufficiente per fornire tali contributi. In Svezia, le parti sociali presentano un documento congiunto che mette in evidenza le iniziative chiave rilevanti, che viene allegato al PNR. In Danimarca, i contributi delle organizzazioni sindacali e dei datori di lavoro vengono presentati anche per iscritto. Quest'ultima relazione evidenzia per le parti sociali in Svezia e per le organizzazioni dei datori di lavoro in Danimarca che, sebbene il processo sia considerato ben strutturato, l'influenza effettiva sul processo decisionale è considerata limitata.

## Coinvolgimento delle parti sociali e delle amministrazioni locali e regionali nel processo del semestre europeo

Nel complesso, il coinvolgimento delle parti sociali del settore delle LRG nel processo del semestre europeo è più limitato, e si ritiene che questo ruolo sia svolto principalmente dalle confederazioni nazionali dei sindacati e dei datori di lavoro. Le sezioni seguenti forniscono una panoramica separata del livello di coinvolgimento delle parti sociali settoriali nei tre paesi.

### **Danimarca**

In Danimarca, le parti sociali (anche nel settore delle LRG) vengono sempre consultate quando viene pubblicato il rapporto sul paese e il governo offre alle parti sociali l'opportunità di esprimere le proprie osservazioni. Le parti sociali vengono consultate anche dal responsabile del semestre europeo in DK, che si mette in contatto con tutti nel mese di ottobre per discuterne. Successivamente, tutte le parti interessate sono invitate a una riunione congiunta. A novembre, i rappresentanti della Commissione si recano in Danimarca per una visita sul campo, nell'ambito della quale visitano sempre KL (l'organizzazione dei datori di lavoro del settore delle LRG).

La Commissione prepara quindi una bozza di relazione che mette in evidenza i punti chiave che saranno inclusi nel rapporto sul paese. Questo rapporto è condiviso con le parti sociali dal governo della DK con una richiesta di commenti. Le principali questioni discusse con le parti sociali del settore riguardano di solito l'istruzione, l'occupazione, la crescita e la salute (le responsabilità chiave delle LRG). È anche possibile per le parti sociali commentare il progetto del PNR del governo danese.

Il semestre è discusso nel Comitato EU2020 che si riunisce 3-4 volte all'anno e che è rappresentato da tutti gli interessati (a livello di confederazioni). Inoltre, il governo dispone di comitati speciali dedicati alle questioni comunitarie in tutti i ministeri. Grazie al dialogo attivo tra il governo e le parti sociali in Danimarca, è in corso un dialogo su tutte le questioni rilevanti dell'UE (anche al di fuori del Comitato UE2020).

Le CSR sono discusse nell'ambito di questi processi di consultazione e gli incontri tra i ministeri e le parti sociali si svolgono prima di ogni riunione del Consiglio (ad esempio, sulle potenziali modifiche al diritto del lavoro prima di ogni Consiglio EPSCO).

Si ritiene che negli ultimi anni le CSR non siano state molto rilevanti per le LRG. La percezione generale è che a volte l'enfasi costante sulla necessità di una riforma non sia utile. In altri casi, tuttavia, le CSR possono contribuire ad accelerare il processo di riforma. In Danimarca si ritiene inoltre che le parti sociali e il governo possano anche intraprendere azioni preventive per garantire che non vengano emesse CSR su questioni che sarebbero difficili o controverse. Ciò avviene di solito a livello di confederazioni, ma in consultazione con le organizzazioni di settore.

La misura in cui il governo fa propria l'opinione delle diverse parti sociali dipende dal "colore" del governo in questione e dalla questione in discussione.

Per quanto riguarda la questione della parità tra i sessi, la Danimarca non ha alcuna CSR in merito. Il divario occupazionale di genere è ben al di sotto della media UE, pari all'11,5% nel 2017, e si attesta al 6,5% (in calo rispetto all'8,5% del 2007). Anche il divario di genere nell'utilizzo del part-time è inferiore alla media UE (del 23%), pari al 19% (in calo rispetto al 22,6% del 2007 e con un miglioramento più significativo rispetto alla media UE). Il divario retributivo di genere è ora inferiore alla media UE del 16,2% al 15%, dopo aver superato la media UE nel 2007. La "penalizzazione per maternità" in termini di tassi di occupazione è trascurabile e la Danimarca è uno dei paesi dell'UE con i migliori risultati per quanto riguarda la disponibilità e l'accessibilità delle strutture di assistenza all'infanzia.

### **Finlandia**

In Finlandia, i sindacati del settore delle LRG non sono molto coinvolti nel processo del semestre europeo. Si tratta di una questione generalmente trattata dalle confederazioni. Attualmente, le consultazioni tra la confederazione sindacale e i sindacati nel settore delle amministrazioni locali sono poche. Si ritiene che sarebbe utile estendere la collaborazione in questo settore.

Fino a poco tempo fa, il processo del semestre europeo non era considerato una priorità per i sindacati del settore delle LRG, anche perché era percepito come un tema trattato a livello confederale.

Il responsabile del semestre europeo finlandese organizza seminari aperti e i sindacati di settore vi hanno partecipato, ma in generale c'è poco tempo per esaminare più da vicino le questioni relative al semestre europeo. Si ritiene che sviluppare una buona competenza in questo settore richieda molto tempo. Tuttavia, ora si stanno compiendo maggiori sforzi per organizzare incontri più regolari.

Il governo organizza anche un evento di consultazione sul PNR. Questo evento è rivolto non solo alle parti sociali ma anche alle organizzazioni della società civile. Nella sua struttura è più un evento di carattere informativo che di consultazione.

Tuttavia, per i sindacati di settore, il fatto di non essere coinvolti nelle discussioni del semestre europeo non significa che non ci sia alcuna consultazione. I sindacati sono molto coinvolti nel processo decisionale in settori che interessano i loro membri (ad esempio l'occupazione, lo sviluppo regionale e locale, l'istruzione, la sanità, ecc.) e la discussione politica su questi temi è in corso con il governo su una base strutturata e ad hoc.

Per quanto riguarda la questione della parità tra i sessi, la Finlandia non ha alcuna CSR in merito. Il divario occupazionale di genere è ben al di sotto della media UE, al 3,5% (in calo rispetto al 4,7% del 2007, ma in leggero aumento rispetto al 2016). Anche il divario di genere nell'utilizzo del part-time è inferiore alla media UE, pari al 9,9% (ma in aumento rispetto al 2007, quando si attestava al 9,7%). Il divario retributivo di genere è superiore alla media UE del 17,4%. La "penalizzazione per maternità" in termini di tassi di occupazione si aggira intorno al 15% e si ritiene che la Finlandia non sia altrettanto efficiente quanto la Danimarca e la Svezia per quanto riguarda la disponibilità e l'accessibilità delle strutture di assistenza all'infanzia.

### **Svezia**

In Svezia, dal punto di vista sindacale, sono soprattutto le confederazioni principali ad essere coinvolte nel processo del semestre europeo con il governo. In Svezia esiste una lunga tradizione di dialogo sociale e questo processo funziona generalmente bene. A questo livello, è soprattutto la SALAR dal lato dei datori di lavoro a livello settoriale che è più attivamente coinvolta. Detto questo, in ogni settore è in corso un dialogo sull'impatto delle CSR e sul processo del semestre. A livello nazionale, le confederazioni coordinano il dialogo con i sindacati di settore.

Nel corso degli anni il processo del semestre europeo è diventato sempre più strutturato con circa 3-4 incontri all'anno a diversi livelli (con il primo ministro, i ministri e le organizzazioni principali e a livello più operativo). Sebbene esistano comitati e organi specifici a tal fine, le discussioni sulle politiche pertinenti sono in corso su base permanente nell'ambito del processo di dialogo sociale attivo.

I sindacati del settore delle amministrazioni locali discutono da diversi anni su come poter essere coinvolti più direttamente nel processo del semestre europeo. Questo aspetto è considerato importante in quanto permetterebbe di utilizzare le competenze degli affiliati in modo più efficace. Si è tenuto un incontro con la SACO (una confederazione sindacale che organizza 23 sindacati) per discutere su come rafforzare il coinvolgimento del settore.

Finora i sindacati del settore non hanno preso contatto con il responsabile del semestre europeo a livello nazionale, ma si prevede che lo faranno. L'unica difficoltà è che i tempi del processo di consultazione rendono difficile coinvolgere un maggior numero di organizzazioni.

Tra i sindacati a livello settoriale, tuttavia, è giusto dire che, nel complesso, il semestre europeo non è attualmente considerato molto rilevante per le LRG, in quanto le CSR hanno solo un impatto limitato sul settore e le questioni che destano preoccupazione (come la crescente carenza di competenze e la necessità di migliorare l'integrazione dei migranti) non sono al centro delle CSR. Negli ultimi anni, queste si sono concentrate su questioni come l'indebitamento delle famiglie e il mercato immobiliare.

Inoltre, un altro motivo per cui il semestre europeo non è considerato un tema così critico dai sindacati svedesi del settore è perché non è uno dei paesi che si trovano ad affrontare CSR molto controverse. Dato che le finanze pubbliche sono generalmente in ordine e che il Paese non fa parte della zona euro, negli ultimi anni non si è discusso molto con i sindacati sulle CSR. L'unica volta in cui si è verificata una significativa questione controversa è stato in merito alla CSR che comprendeva il suggerimento di differenziare ulteriormente i livelli salariali (vedi anche sopra). Poiché questa è considerata una questione di competenza delle parti sociali, i datori di lavoro e i sindacati hanno collaborato con il governo per bloccare l'approvazione di questa CSR in Consiglio. Da allora, si ritiene che la maggior parte delle CSR non siano state controverse e che in alcuni casi siano state utili per evidenziare le questioni che devono essere affrontate (ad esempio i costi degli alloggi e l'indebitamento delle famiglie).

Inoltre, è importante considerare che il processo del PNR non si adatta bene al ciclo di elaborazione delle politiche svedese (ad esempio, la definizione del bilancio, ecc.). Il bilancio viene di solito concordato prima del PNR, il che significa che il PNR comporta una ridefinizione delle priorità esistenti.

A livello nazionale, le parti sociali forniscono un contributo congiunto a un allegato del PNR che illustra le loro attività nei settori pertinenti. SALAR è particolarmente attiva nella preparazione di contributi pertinenti al PNR. L'allegato fornisce esempi di pratiche rilevanti da parte delle LRG e delle parti sociali nei settori segnalati dal semestre europeo.

Per quanto riguarda la questione della parità tra i sessi, la Svezia non ha alcuna CSR in merito. Il divario occupazionale di genere è ben al di sotto della media UE, al 4% (in calo rispetto al 6% del 2007). Il divario di genere nell'utilizzo del part-time è inferiore alla media UE 21%, dopo aver superato la media UE nel 2007. Il divario retributivo di genere è al di sotto della media UE, al 13,3%, in calo rispetto al 16,5% del 2007. La "penalizzazione per maternità" in termini di tassi di occupazione non esiste e la Svezia è uno dei paesi dell'UE con i migliori risultati per quanto riguarda la disponibilità e l'accessibilità delle strutture di assistenza all'infanzia.

## Coinvolgimento degli enti locali e regionali nel processo del semestre europeo

Nel maggio 2017 il Comitato delle regioni (CdR) ha adottato un codice di condotta per il coinvolgimento degli enti locali e regionali al semestre europeo.<sup>32</sup> In questo contesto, il CdR ha valutato il coinvolgimento delle LRG nel processo nazionale del semestre europeo<sup>33</sup>. È importante sottolineare che la presente relazione si basa su come

<sup>32</sup> Disponibile in tutte le lingue ufficiali dell'UE all'indirizzo: <http://cor.europa.eu/en/activities/opinions/Pages/opinion-factsheet.aspx?OpinionNumber=CDR%205386/2016>

<sup>33</sup> La metodologia cerca di valutare la presenza a livello nazionale di vari elementi inclusi nel Codice di condotta, ad esempio, se i PNR riflettono le discrepanze e le sfide territoriali e l'impatto di varie misure politiche a livello territoriale; il coinvolgimento delle LRG nella preparazione, attuazione e valutazione dei PNR; la capacità istituzionale delle LRG e i modelli di partenariato e di governance multilivello.

questo ruolo è descritto nei PNR e non su un sondaggio dei rappresentanti delle LRG in merito alla loro percezione della natura e della qualità del loro coinvolgimento.

In relazione al coinvolgimento delle LRG in Danimarca, Finlandia e Svezia, queste relazioni rilevano che:

- le LRG partecipano allo sviluppo del PNR in tutti i paesi, con le descrizioni più dettagliate fornite nei PNR danese e svedese;
- Tutti i PNR fanno riferimento al ruolo delle LRG nell'attuazione dei PNR, principalmente in relazione alle misure di inclusione sociale, alle questioni di bilancio, fiscali e amministrative, alla politica occupazionale, alla politica di sviluppo economico/aziendale e all'istruzione.

In Svezia, le LRG sono trattate come partner a pieno titolo nel processo del semestre e hanno la possibilità di contribuire durante l'intero ciclo del semestre. Hanno a loro supporto un accordo scritto tra le parti sociali sulla portata, sul formato e sulla tempistica del processo di consultazione.

Un elevato numero di esempi di pratiche rilevanti per l'attuazione delle priorità del PNR sono riportati anche nell'allegato del PNR, evidenziando lo stretto coinvolgimento delle LRG in tutto il processo.

Il processo di coordinamento è ormai stabile da alcuni anni ed è considerato dalle parti interessate un processo che funziona bene.

### Conclusioni e aree di discussione e miglioramenti

Nel complesso, il coinvolgimento delle parti sociali in Danimarca, Finlandia e Svezia nel processo del semestre europeo è considerato positivo, proattivo e ben strutturato, anche se rimangono alcuni punti interrogativi sul livello di influenza delle parti sociali sulle decisioni finali. Sarebbe importante stabilire ulteriormente in che cosa e in che modo tale influenza potrebbe essere rafforzata in futuro.

Il coinvolgimento diretto dei datori di lavoro del settore delle LRG in Danimarca e Svezia può essere considerato più significativo del coinvolgimento diretto dei datori di lavoro delle LRG in Finlandia e dei sindacati del settore delle LRG in tutti e tre i paesi, che tendono ad essere rappresentati nel processo di dialogo attraverso le loro confederazioni. Negli ultimi anni è aumentato l'interesse per un coinvolgimento più diretto e si è cercato di avviare un dialogo più attivo sul semestre europeo con i funzionari del semestre europeo e le confederazioni sindacali.

Si ritiene che un maggiore coinvolgimento richieda un tempo e una conoscenza significativi, nonché un cambiamento delle procedure stabilite. Lo sviluppo delle capacità e il potenziamento delle capacità darebbero un importante contributo in questo settore. In generale, la misura in cui le recenti CSR sono state rilevanti per il settore delle LRG è stata limitata.

Allo stesso tempo, ci sono alcune questioni (ad esempio l'abbandono dell'istruzione, la carenza di competenze, l'integrazione dei migranti), che non sono state incluse nelle CSR, che le parti sociali hanno ritenuto importante includere nelle discussioni sul semestre europeo.

## ALLEGATO 2: Valutazione della situazione attuale: il coinvolgimento delle autorità locali e regionali e delle parti sociali nel semestre europeo a livello nazionale in Spag, Italia e Francia

Nel presente Allegato vengono discusse le informazioni disponibili sul coinvolgimento delle parti sociali e degli enti locali e regionali nel processo del semestre europeo a livello nazionale in Spagna, Italia e Francia. A causa della già citata mancanza di letteratura sul coinvolgimento delle parti sociali settoriali nel settore delle amministrazioni locali e regionali nel processo del semestre, l'analisi iniziale che segue si concentra sui dati disponibili sul ruolo delle parti sociali a livello nazionale (le organizzazioni principali) e degli enti locali e regionali. Le risposte ai sondaggi e i risultati delle interviste, così come gli atti del seminario regionale sono stati utilizzati per descrivere il coinvolgimento delle parti sociali nel settore delle LRG.

### Coinvolgimento delle organizzazioni delle parti sociali nazionali nel processo del semestre europeo

In Spagna, Italia e Francia le tradizioni del dialogo sociale sono diverse. La Spagna ha un alto tasso di copertura della contrattazione collettiva (circa il 90%). La maggior parte dei lavoratori è coperta da contratti collettivi con più datori di lavoro stipulati a livello nazionale, regionale e provinciale. Nel 2017, il dialogo sociale sulle politiche per l'occupazione in Spagna è stato rilanciato con la creazione di diversi organismi tripartiti. Attraverso discussioni all'interno di questi organismi, è stato possibile integrare alcune delle proposte delle parti sociali nelle riforme politiche. Tuttavia, i sindacati sottolineano che il cambiamento principale è legato al fatto che il governo ha iniziato a prendere in considerazione alcune delle loro proposte e dei loro contributi (grazie al cambio del governo più favorevole ai sindacati). In Francia, la contrattazione collettiva si svolge prevalentemente a livello settoriale. Anche in Francia la copertura della contrattazione collettiva è molto alta. I meccanismi e le procedure del dialogo sociale in Francia funzionano bene. In generale, tutte le organizzazioni rappresentative delle parti sociali vengono consultate nell'ambito degli organi tripartiti del Consiglio nazionale di contrattazione collettiva o degli organismi di previdenza sociale e anche attraverso discussioni bilaterali e informali con il governo su quasi tutte le politiche. In Italia, i sindacati, le organizzazioni dei datori di lavoro e le istituzioni pubbliche svolgono un ruolo fondamentale nella governance del rapporto di lavoro, delle condizioni di lavoro e delle strutture di relazioni industriali. In Italia, sebbene il coinvolgimento delle parti sociali avvenga in una serie di canali informali occasionali (e non in modo sistematico), esistono anche procedure più formali e istituzionali per gli scambi. Tuttavia, sembra che le opinioni dell'organo istituzionale esistente per lo scambio tra le parti sociali, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL),<sup>34</sup> non siano debitamente prese in considerazione dall'attuale governo, a causa della sua riluttanza a impegnarsi maggiormente con le parti sociali.

Il coinvolgimento delle parti sociali nel processo del semestre europeo rispecchia i processi generali del dialogo sociale nazionale e i loro costumi e tradizioni, oltre ad essere inserito in organismi tripartiti prestabiliti. Per questo motivo, è spesso difficile separare il coinvolgimento delle parti sociali nel processo del semestre europeo da altri processi di dialogo sociale nazionale.

In questo contesto, una relazione di Eurofound (2017) ritiene che la Francia sia uno dei paesi in cui il coinvolgimento delle parti sociali nel processo del semestre europeo possa essere caratterizzato da un grado medio di istituzionalizzazione, con una consultazione che si svolge in modo regolare, prevedibile ed equilibrato. Tuttavia, le parti sociali in Francia hanno anche riferito di non avere abbastanza tempo per le informazioni e la consultazione. Per contro, l'Italia e la Spagna sono state ritenute poco istituzionalizzate per quanto riguarda le procedure di consultazione del semestre europeo. In questo caso, la consultazione è irregolare e il tempo per le

---

<sup>34</sup> L'esistenza del CNEL è sancita dalla Costituzione italiana (art. 99). Non ha il potere di condurre la contrattazione collettiva, in quanto è un organo consultivo che sostiene il governo e il Parlamento. Inoltre, i membri del CNEL sono nominati su base individuale e non come rappresentanti di organizzazioni di datori di lavoro/dipendenti.

informazioni e la consultazione è considerato insufficiente, sia che duri un solo giorno (Spagna), sia che consista in pochi, sporadici incontri (Italia).

Di conseguenza, non sorprende che la natura e la qualità del coinvolgimento nel processo del semestre europeo nel suo complesso siano valutate come una richiesta di un ulteriore miglioramento da parte delle organizzazioni delle parti sociali. Solo in Francia, strutture e processi specifici (ad esempio il Comitato per il dialogo sociale negli affari europei e internazionali (CDSEI), che è sotto l'autorità del Ministero del Lavoro) sono in atto per orchestrare il processo di consultazione intorno al processo del semestre europeo (vedi anche le presentazioni dei singoli paesi qui sotto).

Lo studio di Eurofound (2017) ritiene che le parti sociali siano in qualche modo coinvolte nella definizione o nell'attuazione delle CSR con differenze significative tra Italia / Spagna e Francia. In paesi quali l'Italia, questo coinvolgimento è stato soggetto alla volontà politica; di conseguenza, in alcuni anni, le parti sociali non sono state coinvolte. In Spagna si sono tenute annualmente riunioni ad hoc e il coinvolgimento delle parti sociali è stato limitato a sessioni informative senza una vera e propria consultazione. In Francia, il coinvolgimento delle parti sociali si rivela regolare e prevedibile.

Per quanto riguarda il numero di riunioni per discutere il processo del Semestre, ci sono importanti variazioni tra i Paesi. In Francia si è tenuta una sola riunione di circa mezza giornata o meno. Tenendo conto di ciò, vale la pena di notare che le parti sociali in Francia, Italia e Spagna ritengono che il tempo dedicato alle informazioni e alla consultazione non sia sufficiente. I pareri sui tempi di consultazione dipendono anche dall'importanza del PNR nel contesto nazionale.

Al contrario, in Spagna, dove il PNR è stato uno strumento importante per introdurre le controverse riforme strutturali raccomandate dalle istituzioni europee (come un sistema di contrattazione collettiva più decentrato e riforme pensionistiche), le parti sociali, in particolare i sindacati, si sono lamentati della mancanza di tempo per la discussione, poiché hanno ricevuto il PNR lo stesso giorno in cui è stato presentato alla Commissione europea. Inoltre, i sindacati hanno commentato che, dal 2011 al 2014, sono stati informati solo sul contenuto generale del PNR. In Francia, le parti sociali hanno anche criticato il tempo dedicato alle informazioni e alla consultazione come insufficiente. Inoltre, hanno commentato che non c'è stato un vero e proprio scambio di informazioni, dato che la maggior parte delle volte i documenti sono stati trasmessi all'ultimo minuto ed erano disponibili solo in inglese. Sebbene negli ultimi due anni siano stati apportati alcuni miglioramenti in Francia, le parti sociali ritengono ancora che le consultazioni per il processo di definizione e adozione del PNR nazionale si svolgano troppo tardi.

**Tabella 1: Frequenza e tempo assegnato per la consultazione delle parti sociali e il coinvolgimento nei PNR**

Frequenza della consultazione		Tempo assegnato per le informazioni e la consultazione (percezione delle parti sociali) e numero di riunioni				Equilibrio nella consultazione	
Regolare e prevedibile	Irregolare/ad hoc	Tempo sufficiente per le informazioni e la consultazione	Tempo insufficiente e per le informazioni e la consultazione	Solo una riunione	Più di una riunione	In condizioni di parità	Non equilibrato
FR	ES, IT		ES, FR, IT	ES, FR	IT	ES, FR, IT	

Fonte: Eurofound (2016).

La relazione di Eurofound del 2018, che illustra il coinvolgimento delle parti sociali nel processo del semestre europeo 2017, indica che in Italia non esiste un coordinamento statale delle attività che coinvolgono le parti sociali, in quanto vi sono diverse agenzie e istituti coinvolti nel processo: l'Agenzia nazionale per le politiche attive del

mercato del lavoro (ANPAL), l'Istituto nazionale per la previdenza sociale (INPS) e il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. In Spagna, le parti sociali hanno ritenuto che le strutture e le pratiche attuali non siano adeguate per un effettivo coinvolgimento nell'elaborazione del PNR. La principale critica mossa dai sindacati spagnoli riguardava la mancanza di informazioni condivise, in quanto è stata data solo una descrizione superficiale della struttura del programma. Pertanto, le misure specifiche da includere non hanno potuto essere discusse nel corso della riunione. In Francia, invece, le autorità nazionali, i sindacati e le organizzazioni dei datori di lavoro si dichiarano soddisfatti dell'adeguatezza di specifiche strutture ad hoc. Solo in Francia tutte le parti interessate al processo di coinvolgimento hanno convenuto che nel 2017 c'era tempo sufficiente per partecipare in modo efficiente alla valutazione del PNR.

## Coinvolgimento delle parti sociali e delle amministrazioni locali e regionali nel processo del semestre europeo

Nel complesso, il coinvolgimento delle parti sociali del settore delle LRG nel processo del semestre europeo è più limitato, e si ritiene che questo ruolo sia svolto principalmente dalle confederazioni nazionali dei sindacati e dei datori di lavoro. Le sezioni seguenti forniscono una panoramica separata del livello di coinvolgimento delle parti sociali settoriali nei tre paesi.

### Spagna

In Spagna, l'intenzione iniziale del governo era quella di limitare il coinvolgimento delle parti sociali a una consultazione scritta. Così, nel 2013, le parti sociali hanno ricevuto una lettera in cui veniva loro chiesto di trasmettere al governo le loro proposte sul PNR. Tuttavia, nel 2014, i sindacati hanno respinto l'idea di inviare le loro proposte per iscritto, a meno che il governo non avesse prima convocato una riunione. Di conseguenza, il governo ha organizzato una riunione tripartito in cui ha informato le parti sociali sul contenuto generale del PNR. Il Consiglio economico e sociale, al quale partecipano tra gli altri soggetti interessati sia i sindacati principali che le organizzazioni dei datori di lavoro, si è espresso sul fatto che le parti sociali ritenessero insufficiente il loro coinvolgimento nella produzione, nel monitoraggio e nella valutazione del PNR. Il Consiglio economico e sociale sostiene che "la procedura per l'attuazione democratica del PNR stabilita nella strategia 2020 non è stata rispettata".

Dalle interviste condotte per il workshop regionale è emerso anche che le parti sociali del settore delle LRG ritengono che la loro partecipazione non sia ben strutturata e non sia chiaramente delineata con tempistiche, opportunità o riunioni specifiche (ad es. per offrire commenti e contributi nel processo di redazione del PNR). In teoria, i governi regionali hanno un ruolo significativo da svolgere nell'attuale quadro istituzionale. In pratica, però, il processo del semestre europeo è strettamente controllato dal governo centrale, con una partecipazione ancora minore degli enti locali (rispetto alle amministrazioni regionali). Parallelamente, a seconda del settore politico interessato, le parti sociali hanno diverse opportunità di influenzare il governo centrale e le amministrazioni regionali.

Per quanto riguarda la questione della parità tra i sessi, la Spagna non ha alcuna CSR in merito. Il divario occupazionale di genere è simile alla media UE, pari all'11,5% nel 2017, e si attesta al 11% (in calo rispetto al 19% del 2008). Il divario di genere nell'utilizzo del part-time è inferiore alla media UE (del 23%), pari al 17% (in calo rispetto al 19% del 2007 e con un miglioramento simile rispetto alla media UE). Il divario retributivo di genere è inferiore alla media UE del 16,2% al 14%. La "penalizzazione per maternità" in termini di tassi di occupazione non è significativa e la Spagna è al di sopra della media UE per quanto riguarda la disponibilità e l'accessibilità delle strutture di assistenza all'infanzia.

### Francia

La Francia ha approvato disposizioni specifiche, regole e/o memorandum che prevedono strutture formali di consultazione tra le parti sociali e il governo su questioni legate alla strategia Europa 2020. In Francia, le parti

sociali sono consultate in seno al Comitato per il dialogo sociale negli affari europei e internazionali (CDSEI), che è sotto l'autorità del Ministero del Lavoro. Creato nel 1998 dal governo francese nel quadro della Strategia europea per l'occupazione (SEO), questo comitato tripartito è composto da rappresentanti dei ministeri del Lavoro, dell'Economia e degli Affari Esteri e da rappresentanti delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori.<sup>35</sup> Le parti sociali più importanti vengono consultate dal governo nazionale sui contenuti del PNR e possono inviare i loro contributi scritti che vengono poi allegati al PNR.

Anche le parti sociali sono coinvolte nel processo del semestre europeo intrapreso a livello nazionale in Francia dalla delegazione della CE nel paese. Vengono organizzate riunioni annuali regolari con le parti sociali, anche nell'ambito della missione annuale dei rappresentanti della CE della sede centrale di Bruxelles<sup>36</sup>. Inoltre, le parti sociali presentano regolarmente contributi scritti e intraprendono altri scambi con i rappresentanti della CE. In generale, la cooperazione e le interazioni con la delegazione della CE e i funzionari del Semestre europeo sono molto attive, con riunioni organizzate 2-3 volte l'anno per discutere il rapporto sul paese, informare sulle CSR, discutere le principali sfide economiche e sociali, nonché per avere un regolare flusso e scambio di informazioni.

A partire dal ciclo del semestre 2019, la sua dimensione regionale sarà rafforzata con un'ulteriore attenzione all'analisi dei problemi regionali e delle disparità nel rapporto sul paese. Conterrà anche un allegato che specificherà come l'investimento dei Fondi di coesione potrebbe essere meglio collegato per rispondere alle principali esigenze di investimento regionali.

Per quanto riguarda la questione della parità tra i sessi, la Francia non ha alcuna CSR in merito.<sup>37</sup> Il divario occupazionale di genere è ben al di sotto della media UE, pari all'11,5% nel 2017, e si attesta all'8,7% (in calo rispetto al 10,2% del 2008). Anche il divario di genere nell'utilizzo del part-time è inferiore alla media UE (del 23%), pari al 22% (in calo rispetto al 25% del 2007 e con un miglioramento più significativo rispetto alla media UE). Il divario retributivo di genere è tuttavia simile alla media UE del 16,2% al 15%. La "penalizzazione per maternità" in termini di tassi di occupazione è trascurabile e la Francia è uno dei paesi dell'UE con i migliori risultati per quanto riguarda la disponibilità e l'accessibilità delle strutture di assistenza all'infanzia.

## Italia

In Italia, dal 2011 al 2014, il PNR ha recepito il punto di vista delle parti sociali solo con riferimento agli accordi delle parti sociali in linea con le politiche governative. Ad esempio, il PNR 2012 ha incluso l'Accordo interconfederale sulla struttura della contrattazione collettiva (28 giugno 2011) per il decentramento della contrattazione collettiva. Il PNR 2013 fa esplicito riferimento alle "Linee guida per aumentare la produttività e la competitività in Italia" firmate il 21 novembre 2012. Tuttavia, la promulgazione della riforma del mercato del lavoro, il cosiddetto Jobs Act, è stata sostenuta solo dalle organizzazioni dei datori di lavoro e non dai sindacati. La misura in cui il governo fa propria l'opinione delle diverse parti sociali dipende dal "colore" del governo in questione e dalla questione in discussione. Il cosiddetto governo Monti ha avuto un processo organizzato e strutturato di consultazione sulle questioni del semestre con la Conferenza delle Regioni. I rapporti con l'attuale governo sono più complicati in quanto le strutture di coordinamento non esistono più e l'esperienza precedente non è più applicata.

Tuttavia, le parti sociali coordinano le loro reazioni al processo del semestre europeo. Sul versante sindacale, ad esempio, la confederazione CGIL assicura una risposta coordinata da parte dei suoi membri su AGS, PNR e CSR. Tuttavia, il livello di impegno del governo nazionale è molto basso. Al contrario, la cooperazione e le interazioni con la delegazione della CE e i funzionari del Semestre europeo sono molto attive, con riunioni

<sup>35</sup> [https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef\\_publication/field\\_ef\\_document/ef1570en.pdf](https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1570en.pdf).

<sup>36</sup> Ad esempio, nel novembre 2018, è stata organizzata una riunione formale che ha coinvolto i sindacati (tre dei cinque sindacati erano presenti alla nostra riunione) - CFTD (Confédération française démocratique du travail), FO (Force Ouvrière) e CFE-CGC (Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des Cadres) e le organizzazioni dei datori di lavoro (Medef (Mouvement des Entreprises de France), CPME (Confédération des petites et moyennes entreprises (PMI) e U2P (Union des Entreprises de Proximité).

<sup>37</sup> Favorire le pari opportunità e l'accesso al mercato del lavoro, anche per le persone con un passato migratorio.

organizzate 2-3 volte l'anno per discutere il rapporto sul paese, informare sulle CSR, discutere le principali sfide economiche e sociali, nonché per avere un regolare flusso e scambio di informazioni.

Per quanto riguarda la questione della parità tra i sessi, l'Italia ha un'attuale CSR relativa a questa materia.<sup>38</sup> Il divario occupazionale di genere è ben al di sopra della media UE, pari all'11,5% nel 2017, e si attesta al 20,8% (in calo rispetto al 24,4% del 2008). Anche il divario di genere nell'utilizzo del part-time è al di sopra della media UE (del 23%), pari al 25% (in calo rispetto al 22% del 2007 e con un miglioramento leggermente migliore rispetto alla media UE). Il divario retributivo di genere è significativamente inferiore alla media UE del 16,2% al 5%. La "penalizzazione per maternità" in termini di tassi di occupazione esiste e l'Italia è al di sotto della media UE per quanto riguarda la disponibilità e l'accessibilità delle strutture di assistenza all'infanzia.

## Coinvolgimento degli enti locali e regionali nel processo del semestre europeo

Nel maggio 2017 il Comitato delle regioni (CdR) ha adottato un codice di condotta per il coinvolgimento degli enti locali e regionali al semestre europeo.<sup>39</sup> In questo contesto, il CdR ha valutato il coinvolgimento delle LRG nel processo nazionale del semestre europeo<sup>40</sup>. È importante sottolineare che la presente relazione si basa su come questo ruolo è descritto nei PNR e non su un sondaggio dei rappresentanti delle LRG in merito alla loro percezione della natura e della qualità del loro coinvolgimento.

In relazione al coinvolgimento delle LRG in Spa, Francia e Italia, queste relazioni rilevano che:

- le LRG sono coinvolte in una certa misura nello sviluppo del PNR in tutti e tre i paesi, con le descrizioni più dettagliate fornite nei PNR. In Italia, Regioni e Province autonome sono state incluse nel processo di preparazione del PNR. In Francia, le rappresentanze degli enti regionali e locali hanno fatto parte del processo di consultazione che si è svolto per iscritto nel marzo 2018. In Spagna, diverse comunità autonome hanno contribuito alla preparazione del PNR con la presentazione dell'elenco delle misure che vogliono attuare.
- Tutti i PNR fanno riferimento al ruolo delle LRG nell'attuazione dei PNR, principalmente in relazione alla politica fiscale: bilancio statale e finanziamento delle LRG, sostegno alle PMI/imprese, trasporti e infrastrutture di trasporto, occupazione, inclusione sociale, istruzione e RSTI (ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione).

Alcuni esempi di pratiche rilevanti per l'attuazione delle priorità del PNR sono riportati anche nell'allegato dei PNR, evidenziando un certo coinvolgimento delle LRG in tutto il processo.

## Conclusioni e aree di discussione e miglioramenti

Nel complesso, il coinvolgimento delle parti sociali in Spagna, Italia e Francia nel processo del semestre europeo è diverso, con un coinvolgimento maggiore e meglio strutturato in Francia e Spagna, rispetto all'Italia. Nel complesso, rimangono alcuni punti interrogativi sul livello di influenza delle parti sociali sulle decisioni finali. Sarebbe importante stabilire ulteriormente in che cosa e in che modo tale influenza potrebbe essere rafforzata in futuro.

<sup>38</sup> Incoraggiare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro attraverso una strategia globale, razionalizzando le politiche di sostegno alla famiglia e aumentando la copertura delle strutture di assistenza all'infanzia.

<sup>39</sup> Disponibile in tutte le lingue ufficiali dell'UE all'indirizzo: <http://cor.europa.eu/en/activities/opinions/Pages/opinion-factsheet.aspx?OpinionNumber=CDR%205386/2016>

<sup>40</sup> Disponibile all'indirizzo <https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/NRP2018/NRP2018.pdf> La metodologia cerca di valutare la presenza a livello nazionale di vari elementi inclusi nel Codice di condotta, ad esempio, se i PNR riflettono le discrepanze e le sfide territoriali e l'impatto di varie misure politiche a livello territoriale; il coinvolgimento delle LRG nella preparazione, attuazione e valutazione dei PNR; la capacità istituzionale delle LRG e i modelli di partenariato e di governance multilivello.

Negli ultimi anni è aumentato l'interesse per un coinvolgimento più diretto e si è cercato di avviare un dialogo più attivo sul semestre europeo con i funzionari del semestre europeo e le parti sociali di maggiore rilievo. Un'idea espressa da una parte sociale spagnola è stata quella di istituire un gruppo di lavoro paneuropeo delle LRG. Questo gruppo potrebbe seguire il processo del semestre europeo su base annuale, rispecchiando i meccanismi attualmente disponibili che non sostengono molto il coinvolgimento delle LRG. Il gruppo potrebbe preparare una risposta più coordinata delle LRG alle questioni chiave che riguardano le parti delle LRG in tutta l'Unione, scambiare informazioni più efficaci sia sul processo e sui contenuti del semestre che sulle opportunità per le parti delle LRG, assicurare un processo di monitoraggio più coordinato e congiunto e fornire così una voce più forte alle LRG. Il Gruppo potrebbe anche essere composto da diversi sottogruppi che seguano più da vicino i temi chiave e garantiscano un follow-up e un'influenza più attenti di quanto non avvenga attualmente. Ciò potrebbe garantire un coordinamento dell'agenda delle LRG in modo che le questioni relative alle LRG si riflettano in modo più coerente in un maggior numero di Stati membri rispetto a quanto avviene attualmente.

Si ritiene che un maggiore coinvolgimento richieda un tempo e una conoscenza significativi, nonché un cambiamento delle procedure stabilite. Lo sviluppo delle capacità e il potenziamento delle capacità darebbero un importante contributo in questo settore, così come un approccio più strutturato e aperto da parte dei governi nazionali per coinvolgere le parti sociali delle LRG e le LRG nel processo del semestre europeo. Esiste un margine di manovra per sviluppare misure più strutturate e operative per aumentare il coinvolgimento delle parti sociali delle LRG. In generale, le parti sociali vorrebbero essere coinvolte più attivamente perché ritengono che la loro attuale partecipazione sia piuttosto formale e che vi siano limitate possibilità di avere una reale influenza sui risultati del semestre. Pertanto, è possibile migliorare e perfezionare ulteriormente i meccanismi e le procedure di coinvolgimento.

In generale, la misura in cui le recenti CSR sono state rilevanti per il settore delle LRG è stata limitata. Allo stesso tempo, vi sono una serie di questioni critiche (ad esempio, il rafforzamento della dimensione sociale del semestre, la creazione di posti di lavoro e la promozione di un programma di lavoro dignitoso a livello locale, l'aiuto ai giovani e ai disoccupati di lunga data, la risposta ai cambiamenti del mercato del lavoro, il miglioramento dell'assistenza all'infanzia, l'assistenza agli anziani, le strutture sanitarie), che non sono state incluse nelle CSR, che le parti sociali hanno ritenuto importante includere nelle discussioni sul semestre europeo.

## ALLEGATO 3: Valutazione della situazione attuale: il coinvolgimento delle autorità locali e regionali e delle parti sociali nel semestre europeo a livello nazionale nella Repubblica Ceca, in Estonia, Lettonia e Lituania

In questa sezione vengono discusse le informazioni disponibili sul coinvolgimento delle parti sociali e degli enti locali e regionali nel processo del semestre europeo a livello nazionale nella Repubblica Ceca, in Estonia, Lettonia e Lituania. A causa della già citata mancanza di letteratura sul coinvolgimento delle parti sociali settoriali nel settore delle amministrazioni locali e regionali nel processo del semestre, l'analisi che segue si concentra sui dati disponibili sul ruolo delle parti sociali a livello nazionale (le organizzazioni principali) e degli enti locali e regionali. Le risposte ai sondaggi e i risultati delle interviste, così come gli atti del seminario regionale sono stati utilizzati per descrivere il coinvolgimento delle parti sociali nel settore delle LRG.

### Coinvolgimento delle organizzazioni delle parti sociali nazionali nel processo del semestre europeo

La Repubblica Ceca, l'Estonia, la Lettonia e la Lituania presentano caratteristiche simili per quanto riguarda le tradizioni del dialogo sociale. In tutti e quattro i paesi, la contrattazione collettiva si svolge per lo più a livello aziendale, con le strutture di contrattazione settoriale e intersettoriale più deboli. La percentuale di forza lavoro coperta dai contratti collettivi è bassa nei quattro Paesi, inferiore al 30%. L'adesione ai sindacati è bassa e in calo in tutti e quattro i paesi. Oltre all'Estonia, i paesi hanno un organo di consultazione tripartito in cui si svolgono il dialogo sociale e le consultazioni con le parti sociali rappresentative.

Nella Repubblica Ceca la contrattazione collettiva si svolge per lo più a livello aziendale, con questo tipo di contrattazione collettiva che raggiunge circa il 30% della forza lavoro.<sup>41</sup> Un'altra tendenza importante è la continua diminuzione del numero di iscritti ai sindacati. Tra il 2004 e il 2016 la densità sindacale è scesa dal 20,6% all'11,9%; tra il 2011 e il 2016 è scesa dal 16% all'11,9%, pari a circa quattro punti percentuali. I negoziati tripartiti tra le parti sociali e il governo si svolgono a livello nazionale in seno al Consiglio per l'accordo economico e sociale (Rada hospodářské a sociální dohody České republiky, RHSD ČR). Nel Consiglio sono rappresentate quattro parti sociali riconosciute.<sup>42</sup>

In Estonia, la contrattazione collettiva è molto decentrata e il livello dominante della contrattazione collettiva in Estonia è stato ed è tuttora il livello aziendale. Nel 2015, circa il 20% dei dipendenti ha dichiarato di essere coperto da un contratto collettivo.<sup>43</sup> Sia l'adesione al sindacato che la densità sono diminuite negli ultimi 10 anni, passando dal 10,7% del 2009 al 7,2% del 2015.<sup>44</sup> Il sistema del dialogo sociale tripartito a livello nazionale non è regolamentato in modo specifico. Le parti sociali partecipano di solito alla fase di consultazione per l'elaborazione della legislazione e sono membri degli organi di controllo di alcune importanti istituzioni sociali e del mercato del lavoro (ad esempio il Comitato per l'assicurazione contro la disoccupazione). Negli ultimi anni le parti sociali hanno spesso espresso la loro insoddisfazione per non essere state incluse nel processo decisionale politico tutte le volte che avrebbero auspicato, o per essere state incluse solo in fasi successive dei processi. Ci sono stati anche

<sup>41</sup> I contratti collettivi di lavoro a livello aziendale (CLCA) conclusi nel 2016 si applicano a 1.291 milioni di dipendenti, il 30,4% dei 4.244 milioni di dipendenti registrati. Si veda <https://www.eurofound.europa.eu/country/czech-republic#actors-and-institutions>

<sup>42</sup> Organizzazioni dei datori di lavoro - Confederazione dell'industria della Repubblica Ceca (Svaz průmyslu a dopravy ČR, SP ČR); Confederazione delle associazioni dei datori di lavoro e degli imprenditori della Repubblica Ceca (Konfederace zaměstnavatelských a podnikatelských svazů České republiky, KZPS ČR); Sindacati - Confederazione dei sindacati ceco-moravi (Českomoravská konfederace odborových svazů, ČMKOS); Associazione dei sindacati autonomi della Repubblica Ceca (Asociace samostatných odborů České republiky, ASO ČR)

<sup>43</sup> <https://www.eurofound.europa.eu/country/estonia#collective-bargaining>.

<sup>44</sup> <https://www.eurofound.europa.eu/country/estonia#actors-and-institutions>.

casi in cui è stato raggiunto un accordo tripartito, ma poi modificato unilateralmente dallo Stato, senza tener conto delle opinioni delle parti sociali.<sup>45</sup>

In Lettonia, il livello principale della contrattazione collettiva è quello aziendale, mentre la contrattazione settoriale e intersettoriale è debole. La copertura degli accordi è considerata bassa, tra il 7% e il 15% della forza lavoro.<sup>46</sup> La densità sindacale in Lettonia è in calo. La densità sindacale, calcolata come percentuale sul totale dei dipendenti iscritti al sindacato, era del 46% nel 1992, era scesa al 27% nel 1994, per poi scendere ulteriormente al 10,7% nel 2016. A livello nazionale, i datori di lavoro sono rappresentati da un'unica organizzazione di datori di lavoro, la Confederazione dei datori di lavoro lettoni (LDDK) e i lavoratori sono rappresentati da un'unica organizzazione sindacale, la Confederazione dei sindacati liberi della Lettonia (LBAS). Il dialogo sociale tripartito a livello nazionale si svolge attraverso il Consiglio nazionale di cooperazione tripartito (NTSP). L'NTSP esamina i documenti di pianificazione politica e le bozze di atti normativi e presenta proposte per il loro miglioramento nei seguenti settori: sicurezza sociale; linee guida del bilancio statale; strategia di sviluppo economico e regionale; sanità; sviluppo dell'istruzione generale e professionale; occupazione, classificazione delle professioni; attuazione degli impegni internazionali.

In Lituania la contrattazione collettiva si svolge per lo più a livello aziendale (ad eccezione di alcuni settori). Secondo le valutazioni degli esperti, la copertura complessiva della contrattazione collettiva (salari) in Lituania potrebbe essere inferiore al 15-20%.<sup>47</sup> L'adesione ai sindacati in Lituania in generale è piuttosto bassa e nell'ultimo decennio è stata in costante diminuzione. Secondo le statistiche lituane, tra il 2011 e il 2016 il numero di iscritti al sindacato in Lituania è sceso da 108,9 a 91,5, con una densità sindacale che è passata dal 9,7% al 7,7%.<sup>48</sup> Ci sono diversi consigli e commissioni tripartite in Lituania. La maggior parte sono specializzati e operano a livello nazionale, mentre alcuni sono attivi anche a livello regionale. La principale organizzazione tripartita, la LRTT, è stata fondata nel 1995. I progetti legislativi che vengono presentati al governo su questioni rilevanti in materia di lavoro, sociali ed economiche devono essere concordati in anticipo con la LRTT.

Il coinvolgimento delle parti sociali nel processo del semestre europeo rispecchia i processi generali del dialogo sociale nazionale e i loro costumi e tradizioni, oltre ad essere inserito in organismi tripartiti prestabiliti. Per questo motivo, è spesso difficile separare il coinvolgimento delle parti sociali nel processo del semestre europeo da altri processi di dialogo sociale nazionale.

In questo contesto, una relazione di Eurofound (2017)<sup>49</sup> ritiene che in Estonia, Lettonia, Lituania la partecipazione istituzionale al processo del semestre europeo avvenga attraverso organi consultivi tripartiti, secondo meccanismi standard che consentono la consultazione formale delle parti sociali. Tuttavia, le parti sociali vorrebbero essere coinvolte più attivamente perché ritengono che la loro attuale partecipazione sia piuttosto formale e che vi siano limitate possibilità di avere una reale influenza sui risultati. Di conseguenza, non sorprende che la natura e la qualità del coinvolgimento nel processo del semestre europeo nel suo complesso siano valutate come una richiesta di un ulteriore miglioramento da parte delle organizzazioni delle parti sociali. Questa situazione è stata confermata nella relazione di Eurofound del 2018<sup>50</sup>, che illustra il coinvolgimento delle parti sociali nel processo del semestre europeo 2017.

Lo studio di Eurofound ritiene che le parti sociali siano in qualche modo coinvolte nella definizione o nell'attuazione delle CSR e dei PNR (vedi Tabella 1), con alcune differenze tra i paesi. La frequenza delle consultazioni è considerata regolare e prevedibile in Estonia, Lettonia e Lituania, e meno ancora nella Repubblica Ceca.

---

<sup>45</sup>Si veda <https://www.eurofound.europa.eu/country/estonia#actors-and-institutions>

<sup>46</sup> <https://www.eurofound.europa.eu/country/latvia#collective-bargaining>.

<sup>47</sup> <https://www.eurofound.europa.eu/country/lithuania#collective-bargaining>.

<sup>48</sup> <https://www.eurofound.europa.eu/country/lithuania#actors-and-institutions>.

<sup>49</sup> Eurofound (2016), Ruolo delle parti sociali nel semestre europeo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo.

<sup>50</sup> Eurofound (2018), Coinvolgimento delle organizzazioni delle parti sociali nazionali nel semestre europeo 2017: Pratiche di dialogo sociale, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo.

Per quanto riguarda il tempo assegnato e il numero di riunioni per discutere il processo del Semestre, ci sono importanti variazioni tra i Paesi. In Lettonia si è tenuta una sola riunione di circa mezza giornata o meno. Tenendo conto di ciò, vale la pena di notare che le parti sociali in Lettonia ritengono che il tempo dedicato alle informazioni e alla consultazione non sia sufficiente. La situazione era invece più positiva nella Repubblica Ceca, in Estonia e in Lituania. I pareri sui tempi di consultazione dipendono anche dall'importanza del PNR nel contesto nazionale.

**Tabella 1: Frequenza e tempo assegnato per la consultazione delle parti sociali e il coinvolgimento nei PNR**

Frequenza della consultazione		Tempo assegnato per le informazioni e la consultazione (percezione delle parti sociali) e numero di riunioni				Equilibrio nella consultazione	
Regolare e prevedibile	Irregolare/ad hoc	Tempo sufficiente per le informazioni e la consultazione	Tempo insufficiente e per le informazioni e la consultazione	Solo una riunione	Più di una riunione	In condizioni di parità	Non equilibrato
EE, LT, LV	CZ	CZ, EE, LT	LV	LV	CZ, EE, LT	CZ, EE, LV, LT	

Fonte: Eurofound (2016)

## Coinvolgimento delle parti sociali e delle amministrazioni locali e regionali nel processo del semestre europeo

Nel complesso, il coinvolgimento delle parti sociali del settore delle LRG nel processo del semestre europeo è più limitato, e si ritiene che questo ruolo sia svolto principalmente dalle confederazioni sindacali nazionali e dalle organizzazioni di datori di lavoro a livello nazionale. Le sezioni seguenti forniscono una panoramica separata del livello di coinvolgimento delle parti sociali settoriali nei tre paesi.

### Repubblica Ceca

Nella Repubblica Ceca, le parti sociali, soprattutto a livello massimo, sono generalmente soddisfatte del grado di partecipazione durante tutto il processo del semestre europeo. Le parti sociali sono state coinvolte nella discussione delle CSR 2016 attraverso il Consiglio dell'accordo economico e sociale, in particolare nell'ambito dei gruppi di lavoro del Consiglio. Le organizzazioni dei datori di lavoro hanno anche riferito che le parti sociali hanno ricevuto alcuni feedback (per iscritto) dal governo sui contributi presentati.

Le interviste condotte per il workshop regionale hanno anche dimostrato che le parti sociali principali sono ben coinvolte nei processi del semestre. Il coinvolgimento delle parti sociali locali e regionali è più limitato, poiché esse tendono ad essere rappresentate dalle loro confederazioni (soprattutto sul versante sindacale). Dal punto di vista del dialogo con il governo centrale, le parti sociali sono invitate ufficialmente e partecipano a due tavole rotonde annuali sulla preparazione e sulla discussione del PNR, oltre a fornire commenti ufficiali sulla bozza di proposta del presente documento. Dal punto di vista del dialogo con la Commissione europea, le parti sociali fanno parte delle riunioni organizzate durante le missioni della CE, di solito a novembre di ogni anno. Nel 2019, lo sviluppo più importante è stata l'adozione dell'Allegato D del Rapporto paese per la Repubblica Ceca, che contiene una guida agli investimenti per il finanziamento della politica di coesione per il periodo 2021-2027. Di conseguenza, l'associazione degli enti locali e regionali sta preparando una tabella di investimenti concreti (tipi di investimenti) dal punto di vista degli enti locali in conformità con queste raccomandazioni e con gli obiettivi politici della futura politica di coesione 2021+.

Per quanto riguarda la questione della parità tra i sessi, il paese ha una CSR relativa a questo tema (promuovere l'occupazione delle donne con bambini piccoli, anche migliorando l'accesso a servizi di assistenza all'infanzia a prezzi accessibili). Il divario occupazionale di genere è superiore alla media UE, pari al 12,1% nel 2017, e si attesta al 15,2% (in calo rispetto al 18,8% del 2008). Il divario occupazionale di genere nell'utilizzo del part-time è inferiore alla media UE del 23% all'8%. Il divario retributivo di genere è superiore alla media UE del 16,2% al 22%. La "penalizzazione per maternità" in termini di tassi di occupazione è significativa e la Repubblica Ceca è al di sotto della media UE per quanto riguarda la disponibilità e l'accessibilità delle strutture di assistenza all'infanzia.

## **Estonia**

In Estonia, le parti sociali vengono in genere consultate e inserite in gruppi di lavoro quando vengono elaborati diversi progetti di atti e piani di sviluppo. Tuttavia, le parti sociali ritengono che questo impegno sia formale, in quanto tutti i processi si svolgono separatamente e non rappresentano la visione completa delle riforme, con le diverse attività disperse tra le diverse istituzioni. Infatti, le parti sociali dicono di non essere sicure di essere state coinvolte in attività legate agli obiettivi del PNR. Dichiarano che le loro organizzazioni sono troppo piccole e che la loro capacità di partecipare a tutti gli sviluppi rilevanti è limitata. Idealmente, vorrebbero la creazione di una piattaforma adeguata che permetta di discutere e negoziare le diverse riforme, anche per capire quali cambiamenti e iniziative sono necessari e come si influenzano a vicenda.

Dalle interviste condotte per il workshop regionale è emerso inoltre che le parti sociali delle LRG sono coinvolte nelle discussioni con il governo centrale in modo continuativo attraverso i processi nazionali. In questo contesto, il processo del semestre viene (in un modo o nell'altro) discusso nei diversi gruppi di lavoro e contesti, ma non vi è un incontro separato per discutere il coinvolgimento degli enti locali nel processo del semestre europeo. Formalmente, gli enti locali in Estonia non sono coinvolti e non hanno discusso direttamente il semestre europeo con i rappresentanti dei ministeri. Al contrario, le parti sociali principali sono ben coinvolte nei processi del semestre. Il coinvolgimento delle parti sociali locali e regionali è più limitato, poiché esse tendono ad essere rappresentate dalle loro confederazioni (soprattutto sul versante sindacale).

Per quanto riguarda la questione della parità tra i sessi, l'Estonia ha una CSR relativa a questa materia (adottare misure per ridurre il divario retributivo tra i sessi, anche migliorando la trasparenza dei salari). Il divario occupazionale di genere è al di sotto della media UE, pari all'11,5% nel 2017, e si attesta all'8% (in calo rispetto al 9% del 2008). Il divario occupazionale di genere nell'utilizzo del part-time è inferiore alla media UE del 23% al 7%. Il divario retributivo di genere è superiore alla media UE del 16,2% al 25% (che è la percentuale più alta tra gli Stati membri dell'UE). La "penalizzazione per maternità" in termini di tassi di occupazione è significativa e l'Estonia è al di sotto della media UE per quanto riguarda la disponibilità e l'accessibilità delle strutture di assistenza all'infanzia.

## **Lettonia**

In Lettonia, la legislazione prevede che le parti sociali siano coinvolte nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche e delle riforme economiche e sociali, nonché in altre importanti riforme. In relazione al processo del semestre, essi contribuiscono attraverso l'organo generale di dialogo sociale tripartito e le riunioni tripartite estemporanee. La mancanza di tempo sufficiente per la consultazione è ancora una questione riconosciuta sia dalle parti sociali che dalle autorità nazionali. La partecipazione diretta al semestre europeo in Lettonia si limita a un dibattito sul PNR quasi completato, con un tempo insufficiente per la discussione e problemi di capacità interna ritenuti i principali ostacoli a una migliore partecipazione.

Le interviste condotte per il workshop regionale hanno anche dimostrato che le parti sociali considerano la loro partecipazione ai processi del semestre europeo come significativa e contribuiscono in larga misura allo sviluppo dei programmi nazionali di riforma, alla discussione delle CSR e alla loro attuazione. L'interazione avviene attraverso negoziati diretti con il governo centrale, dove le parti sociali forniscono direttamente le proprie opinioni sui particolari aspetti discussi. Gli intervistati hanno anche evidenziato i problemi di capacità delle organizzazioni delle parti sociali, che nel contesto di un paese piccolo comportano la necessità per un numero limitato di

organizzazioni di coprire un gran numero di briefing politici. Le interazioni relative al semestre con la Commissione europea sono condotte su base regolare, con la consultazione delle parti sociali nel quadro delle missioni annuali della CE nel paese, degli eventi organizzati per presentare e discutere i risultati del semestre nel paese e di altri canali (ad esempio, visite di studio a Bruxelles).

Per quanto riguarda la questione della parità tra i sessi, la Lettonia non ha alcuna CSR in merito. Il divario occupazionale di genere è inferiore alla media UE, pari all'11,5% nel 2017, e si attesta al 6% (in calo rispetto al 19% del 2008). Il divario occupazionale di genere nell'utilizzo del part-time è inferiore alla media UE del 23% al 6%. Il divario retributivo di genere è leggermente superiore alla media UE del 16,2% al 17%. La "penalizzazione per maternità" in termini di tassi di occupazione non è significativa e la Lettonia è al di sopra della media UE per quanto riguarda la disponibilità e l'accessibilità delle strutture di assistenza all'infanzia.

## Lituania

In Lituania, il coinvolgimento delle parti sociali è indicato come piuttosto formale. Poiché tutte le riforme incluse nel PNR (o le riforme che attuano le CSR) sono precedentemente discusse e approvate dalle parti sociali in seno al Consiglio tripartito, tali riforme sono in grado di influenzare indirettamente la maggior parte delle riforme pianificate nello Stato. In Lituania non esiste un sistema specifico di scambio di informazioni durante il processo di elaborazione del PNR. Tuttavia, va notato che le posizioni e i punti di vista delle parti sociali si riflettono in qualche modo nel PNR, in quanto sono state incluse le grandi riforme relative al nuovo modello sociale, discusse attivamente dalle parti sociali durante le sedute del Consiglio tripartito (TCLR) nel 2016 - 2017. Il PNR 2017 in Lituania è stato redatto e approvato esclusivamente dal governo, dopo che nel 2016 è stato modificato l'accordo per la redazione del PNR. A seguito di questa modifica istituzionale, le parti sociali non sono più direttamente informate e/o consultate durante la redazione dei PNR, anche se partecipano a tutti i processi (indirettamente) attraverso le discussioni che si svolgono nel Consiglio tripartito.

Le interviste condotte per il workshop regionale hanno anche dimostrato che le parti sociali sono coinvolte nei processi del semestre in modo più indiretto, attraverso la discussione delle riforme in corso, anch'esse trattate nel quadro del semestre. In questo contesto, il quadro legislativo nazionale è utile in quanto stabilisce che i comuni e le associazioni degli enti locali devono essere coinvolti in tutti i processi/riforme relativi al livello locale. In questo contesto, l'Associazione degli enti locali in Lituania, ad esempio, sottopone la posizione e fornisce commenti a tutte le bozze di documenti legali, che sono collegati alle responsabilità e alle funzioni dei comuni. Le interazioni relative al semestre con la Commissione europea sono condotte su base regolare, con la consultazione delle parti sociali nel quadro delle missioni annuali della CE nel paese, degli eventi organizzati per presentare e discutere i risultati del semestre nel paese e di altri canali (ad esempio, visite di studio a Bruxelles).

Per quanto riguarda la questione della parità tra i sessi, la Lituania non ha alcuna CSR in merito. Il divario occupazionale di genere è al di sotto della media UE, pari all'11,5% nel 2017, e si attesta al 3% che è la posizione migliore tra gli Stati membri dell'UE (in calo rispetto al 7% del 2008). Il divario occupazionale di genere nell'utilizzo del part-time è inferiore alla media UE del 23% al 4%. Il divario retributivo di genere è inferiore alla media UE del 16,2% al 14%. La "penalizzazione per maternità" in termini di tassi di occupazione non è significativa e la Lituania è al di sopra della media UE per quanto riguarda la disponibilità e l'accessibilità delle strutture di assistenza all'infanzia.

## Coinvolgimento degli enti locali e regionali nel processo del semestre europeo

Gli enti locali e regionali sono coinvolti nel processo del semestre europeo. Nel maggio 2017 il Comitato delle regioni (CdR) ha adottato un codice di condotta per il coinvolgimento degli enti locali e regionali al semestre europeo.<sup>51</sup> In questo contesto, il CdR ha valutato il coinvolgimento delle LRG nel processo nazionale del semestre

<sup>51</sup> Disponibile in tutte le lingue ufficiali dell'UE all'indirizzo:  
[https://portal.cor.europa.eu/europe2020/news/Pages/code\\_of\\_conduct\\_econ.aspx](https://portal.cor.europa.eu/europe2020/news/Pages/code_of_conduct_econ.aspx)

europeo<sup>52</sup>. È importante sottolineare che la presente relazione si basa su come questo ruolo è descritto nei PNR e non su un sondaggio dei rappresentanti delle LRG in merito alla loro percezione della natura e della qualità del loro coinvolgimento. In relazione al coinvolgimento delle LRG in Repubblica Ceca, Estonia, Lettonia e Lituania queste relazioni rilevano che:

- le LRG sono coinvolte in una certa misura nello sviluppo del PNR in Lituania e Lettonia, con le descrizioni più dettagliate fornite nei PNR. In Lituania, il PNR fa riferimento a questo ruolo delle LRG solo in modo generale e minore. In Lettonia, invece, il ruolo delle LRG ha un riferimento specifico nel PNR. Tuttavia, i PNR della Repubblica ceca e dell'Estonia non contengono alcun riferimento al coinvolgimento delle LRG nel processo di elaborazione.
- I PNR della Repubblica ceca, dell'Estonia e della Lettonia (ma non della Lituania) fanno riferimento al ruolo delle LRG nell'attuazione dei PNR, tuttavia i ruoli descritti per le LRG differiscono notevolmente da un paese all'altro:
  - CZ: Inclusione sociale, Alloggi, Misure per il clima, Efficienza energetica, Trasporti;
  - EE: Istruzione (Prevenzione degli abbandoni - "Youth Guarantee support system", programma "Youth Prop Up"), Occupazione, Amministrazione, Assistenza sanitaria, Inclusione sociale (Persone con bisogni speciali, Servizi sociali), Assistenza all'infanzia, Infrastrutture di trasporto e Trasporti, Pianificazione territoriale / Sviluppo regionale, Efficienza energetica, Ambiente, Riforma del settore pubblico;
  - LV: Educazione (Ampliamento della gamma di implementatori dell'apprendimento basato sul lavoro), Amministrazione, Politica Fiscale, Sostegno alle PMI/imprese, Trasporti e Infrastrutture di trasporto.

Alcuni esempi di pratiche rilevanti per l'attuazione delle priorità del PNR sono riportati anche nell'allegato dei PNR, evidenziando un certo coinvolgimento delle LRG in tutto il processo del semestre.

## Conclusioni e aree di discussione e miglioramenti

Nel complesso, il coinvolgimento delle parti sociali nel processo del semestre europeo è variegato nei paesi interessati dal workshop regionale. Nel complesso, rimangono alcuni punti interrogativi sul livello di influenza delle parti sociali sulle decisioni finali. Sarebbe importante stabilire ulteriormente in che cosa e in che modo tale influenza potrebbe essere rafforzata in futuro. Negli ultimi anni è aumentato l'interesse per un coinvolgimento più diretto e si è cercato di avviare un dialogo più attivo sul semestre europeo con i funzionari del semestre europeo e le parti sociali di maggiore rilievo.

Si ritiene che un maggiore coinvolgimento richieda un tempo e una conoscenza significativi, nonché un cambiamento delle procedure stabilite. Lo sviluppo delle capacità e il potenziamento delle capacità darebbero un importante contributo in questo settore, così come un approccio più strutturato e aperto da parte dei governi nazionali per coinvolgere le parti sociali delle LRG e le LRG nel processo del semestre europeo. Esiste un margine di manovra per sviluppare misure più strutturate e operative per aumentare il coinvolgimento delle parti sociali delle LRG. In generale, le parti sociali vorrebbero essere coinvolte più attivamente e che siano aumentate le loro possibilità di avere una reale influenza sui risultati del semestre. Un ulteriore aspetto da migliorare è quello di garantire che maggiori informazioni sul semestre raggiungano i soggetti interessati a livello locale e regionale, che dovrebbero avere maggiori informazioni sul processo del semestre europeo. Il processo potrebbe essere più pubblicizzato e discusso più attivamente a livello nazionale. Pertanto, è possibile migliorare e perfezionare ulteriormente i meccanismi e le procedure di coinvolgimento.

---

<sup>52</sup> Disponibile all'indirizzo <https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/NRP2018/NRP2018.pdf> La metodologia cerca di valutare la presenza a livello nazionale di vari elementi inclusi nel Codice di condotta, ad esempio, se i PNR riflettono le discrepanze e le sfide territoriali e l'impatto di varie misure politiche a livello territoriale; il coinvolgimento delle LRG nella preparazione, attuazione e valutazione dei PNR; la capacità istituzionale delle LRG e i modelli di partenariato e di governance multilivello.

In generale, la misura in cui le recenti CSR sono state rilevanti per il settore delle LRG è stata significativa. Allo stesso tempo, vi sono una serie di questioni critiche (ad esempio, ulteriori azioni per affrontare le disparità regionali) che le parti sociali ritengono importanti da includere nelle discussioni sul semestre europeo.

## Riferimenti

- Alcidi, Cinzia and Gros, Daniel (2017) How to strengthen the European Semester? CEPS Research Report No. 2017/15, December 2017. <http://aei.pitt.edu/92802/>
- Bekker, S. (2015) European Socioeconomic Governance in Action: Coordinating Social Policies in the third European Semester, OSE Research Paper No. 19, Brussels: European Social Observatory.
- Council of Europe, Chamber of Local Authorities, Adequate financial resources for local authorities, CPL (27)FINAL, October 2014 <https://rm.coe.int/1680718ef4>
- Council of European Municipalities and Regions, Study on Consultation procedures within European States, 2007 [http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/procedure\\_consultation\\_en.pdf](http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/procedure_consultation_en.pdf)
- Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa, le amministrazioni locali e regionali in Europa: Strutture e competenze, 2016: [http://www.ccre.org/docs/Local\\_and\\_Regional\\_Government\\_in\\_Europe.EN.pdf](http://www.ccre.org/docs/Local_and_Regional_Government_in_Europe.EN.pdf).
- Programmi nazionali di riforma specifici per paese 2017 (contengono sezioni sul coinvolgimento degli stakeholder/aspetti istituzionali): [https://ec.europa.eu/info/2017-european-semester-national-reform-programmes-and-stability-convergence-programmes\\_en#austria](https://ec.europa.eu/info/2017-european-semester-national-reform-programmes-and-stability-convergence-programmes_en#austria)
- Deroose, S. and Griesse, J. (2014) 'Implementing economic reforms—are EU Member States responding to European Semester recommendations?' ECFIN Economic Brief, Issue 37, October.
- Darvas and Leandro (2015) The limitations of policy coordination in the Euro area under the European Semester, [http://bruegel.org/wp-content/uploads/2015/11/pc\\_2015\\_194.pdf](http://bruegel.org/wp-content/uploads/2015/11/pc_2015_194.pdf)
- Darvas, Zsolt and Erkki Vihriälä (2013) 'Does the European Semester deliver the right policy advice?' Policy Contribution 2013/12, Bruegel
- De la Porte, C. and Heins, E. (2015) 'A new era of European Integration? Governance of labour market and social policy since the sovereign debt crisis', Comparative European Politics 13(1): 8–28. doi: 10.1057/cep.2014.39
- Employment Committee (EMCO) (2014) Social Partner Cooperation with EMCO: Working Methods, Brussels.
- Employment Committee (EMCO) (2016) Review of the social partner involvement in the European semester process.
- Eurofound (2016), Role of the European social partners in the European Semester, Dublin
- European Commission, Guidance on the content and format of the National Reform Programmes, Secretariat-General, 2013 <https://www.welfare.ie/en/downloads/IE%20NRP%20guidance%20doc.pdf>
- European Commission, Self-rule Index for Local Authorities, DG Regio, 2015 [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/studies/2015/self-rule-index-for-local-authorities-release-1-0](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2015/self-rule-index-for-local-authorities-release-1-0)
- European Commission (2013), Strengthening the social dimension of Economic and Monetary Union, COM(2013) 690

- European Committee of the Regions (2017), Improving the European Semester by involving local and regional authorities: Overview of good practices, Brussels
- European Committee of the Regions (2017), The Involvement of the local and regional authorities in the European Semester: analysis of the 2017 National Reform Programmes
- European Committee of the Regions (2017), Territorial analysis of the Country Specific Recommendations
- European Parliament (2012) An Assessment of the European Semester (2012) [http://bruegel.org/wp-content/uploads/imported/publications/PE\\_475\\_121\\_An\\_Assessment\\_of\\_the\\_European\\_Semester\\_UPD\\_ATE\\_PUBLISH\\_.pdf](http://bruegel.org/wp-content/uploads/imported/publications/PE_475_121_An_Assessment_of_the_European_Semester_UPD_ATE_PUBLISH_.pdf)
- European Semester Alliance, <https://semesteralliance.net/>
- ETUC, BusinessEurope, CEEP, UEAPME (2013), Social partner involvement in European Economic Governance, Declaration of the European social partners, Brussels
- European Trade Union Confederation (ETUC) (2015) 'Trade Union Involvement in the Economic Semester at European and national level', Brussels, ETUC.
- ETUI (2016, 2017) The country-specific recommendations (CSRs) in the social field. An overview and comparison Update including the CSRs 2017-2018,  
<http://www.etui.org/Publications2/Background-analysis/The-country-specific-recommendations-CSRs-in-the-social-field.-An-overview-and-comparison.-Update-including-the-CSRs-2017-2018>
- European Social Network, the European Semester Reference Group <http://www.esn-eu.org/news/694/index.html>
- Daniel Gros and Cinzia Alcidi, CEPS Special Report, Economic Policy Coordination in the Euro Area under the European Semester No. 123/December 2015, [https://www.ceps.eu/system/files/SR%20No%20123%20Economic%20Policy%20Coordination%20under%20European%20Semester\\_0.pdf](https://www.ceps.eu/system/files/SR%20No%20123%20Economic%20Policy%20Coordination%20under%20European%20Semester_0.pdf)
- Hallerberg, M., Marzinotto, M.B. and Wolff, G.B. (2018) 'Explaining the evolving role of national parliaments under the European Semester', Journal of European Public Policy, 2018, Issue 2
- Hayward, W., Lara Montero, A., Merchán Paúles, L. (2018), Bringing together Europe with local communities: social services priorities for the European Semester 2018, The European Social Network, Brighton, 2017.
- Maricut and Puetter (2018) Deciding on the European Semester: the European Council, the Council and the enduring asymmetry between economic and social policy issues, Journal of European Public Policy, 2018, Issue 2
- Peña-Casas R.; Sabato S.; Lisi V. and Agostini C. (2015) 'The European Semester and Modernisation of Public Administration', OSE Paper Series, Briefing Paper No.12, Brussels, European Social Observatory.
- Sabato, S. and Vanhercke, B. with Spasova, S. (2017), 'Listened to, but not heard? Social partners' multilevel involvement in the European Semester', OSE Paper Series, Research Paper No. 35, Brussels, European Social Observatory, March, 46 p.
- Sabato S. and Vanhercke B. (2014) 'About the Baby and the Bath Water: Assessing the European Platform Against Poverty', Working Paper 2014. 09, Brussels, European Trade Union Institute.

Vanhercke B. and Zeitlin J. with Zwinkels A. (2015) 'Further Socializing the European Semester: Moving Forward for a 'Social Triple A?', Report prepared for the Luxembourg Presidency of the Council of the European Union, Brussels, European Social Observatory.

Verdun & Zeitlin (2018) the European Semester as a new architecture of EU socioeconomic governance in theory and practice, Journal of European Public Policy Vol. 25, Issue. 2.2018

Zeitlin J. and Vanhercke B. (2014) 'Socializing the European Semester? Economic governance and social policy coordination in Europe 2020', Stockholm, Swedish Institute for European Policy Studies

*Il progetto congiunto CCRE-ESPU "Localizzazione del Semestre europeo" cerca nuovi modi per stabilire o rafforzare i canali esistenti che consentono il coinvolgimento delle parti sociali nel meccanismo annuale del semestre europeo.*

*L'obiettivo generale di questo progetto è quello di rafforzare il ruolo delle parti sociali europee e nazionali delle amministrazioni locali e regionali nel processo decisionale del semestre europeo e di accrescere il loro coinvolgimento nella discussione sui diversi risultati del semestre - analisi annuale della crescita, rapporti sui paesi, programmi nazionali di riforma e raccomandazioni specifiche per paese - in modo più omogeneo tra gli Stati membri, nel rispetto delle pratiche e delle caratteristiche nazionali.*

*Questo progetto riceve il sostegno finanziario della Commissione europea, Direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione, invito a presentare proposte VP/2017/001.*

*[www.ccre.org](http://www.ccre.org) / [www.epsu.org](http://www.epsu.org)*

**Leonardo Ebner**

Responsabile delle politiche -  
Impiego e pubblica amministrazione

square de Meeûs 1, 1000 Brussels

+ 32 2 213 86 96

[leonardo.ebner@ccre-cemr.org](mailto:leonardo.ebner@ccre-cemr.org)

[www.ccre.org](http://www.ccre.org)